

Anna Maciąg

(Uniwersytet Wrocławski)

Ewolucja referendum gminnego w III Rzeczypospolitej Polskiej

ABSTRACT

Evolution of the municipal referendum in the Third Republic of Poland

The author of the article conducts the evolution of the municipal referendum, based on features such: criteria as territorial, subjective and objective scope, purpose, form of voting, authorized bodies, result and costs of this institution in the III Republic of Poland. The article is mainly based on the provisions of normative acts, adding information from the achievements of doctrine and jurisprudence. The summary of the article is a table, in which the author compared changes in the municipal referendum.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, referendum gminne, III Rzeczpospolita Polska, ewolucja referendum gminnego, demokracja bezpośrednia

Tytułem wstępu

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.¹, w preambule odwołuje się do tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, *a contrario* wskazując, iż rozpoczyna się bieg III Rzeczypospolitej (dalej: III RP). Historycy nie są jednoznaczni, które wydarzenie należy przyjąć za to rozpoczynające okres III RP, niemniej generalnie przyjmuje się, iż mówimy tutaj o latach 1989/1990.

Fundamentami III RP stały się wolność i demokracja, manifestowana wolnymi wyborami i wykorzystywaniem pozostałych instytucji demokracji bezpośredniej (czy pośredniej). Wśród nich zwracam uwagę na referendum gminne, które jest (a przynajmniej być powinno) jedną z

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej jako: Konst.1997.

fundamentalnych instytucji demokracji bezpośredniej (przynajmniej do czasu, gdy konsultacje społeczne będą mieć charakter wiążący, zamiast opiniotawczego).

Referendum gminne (lokalne) to powszechne głosowanie w danej sprawie, przez uprawnionych do czynnego głosowania obywateli (choć nie zawsze rozumianych jako obywateli danego państwa) na oznaczonym obszarze, w tym przypadku – terytorium gminy (lub jego części)². W odróżnieniu od konsultacji społecznych powinno mieć charakter wiążący (przy spełnieniu wymagań dotyczących kworum), co czyni go instrumentem dostatecznie silnym by „forsować” wolę większości.

Przedmiotem analizy uczyniłam ewolucję tej instytucji, a więc porównywać będę najistotniejsze elementy, a więc: zakres terytorialny, podmiotowy i przedmiotowy, cel, formę głosowania, uprawnione organy, wynik i koszty tej instytucji na przestrzeni III RP. W końcowej części artykułu przedstawiam opracowaną tabelę, agregującą zebrane informacje.

Referendum gminne na przełomie II i III RP

Do 8 września 1995 r. w RP obowiązywała ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum³, uchwalona na skutek noweli art. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca z 1952 r.⁴, która określała referendum jako instytucję sprawowania władzy bezpośredniej przez lud oraz nakładała obowiązek uregulowania zasad i trybu jego przeprowadzania w ustawie szczególnej⁵.

Zakres terytorialny. Referendum mogło mieć zasięg lokalny (art. 2 ust. 2 U.1987).

Zakres przedmiotowy. Referendum (jak i cała ustawa) nie mogło być stosowane do spraw dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz bezpieczeństwa Państwa, jak też spraw stanowiących tajemnicę państwową (art. 4 U.1987). Referendum mogły być poddane sprawy mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli (art. 1 U.1987). Referendum mogły być poddane konkretnie określone problemy lokalne lub rozwiązania projektów

² *Słownik wyrazów obcych*, I. Kamińska-Szmaj (red.), Wydawnictwo Europa 2005, s. 674.

³ Dz. U. Nr 14, poz. 83, dalej jako: U.1987. Ponadto zwrócić należy uwagę na uchwałę Rady Ministrów z dnia 17 września 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania referendum (Dz. U. Nr 28, poz. 158), dalej jako: Uch.1987.

⁴ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82).

uchwał, w sprawach należących do kompetencji rad narodowych (art.14 ust. 2 U.1987).

Zakres podmiotowy. W referendum lokalnym mieli prawo brać udział obywatele, pod warunkiem zameldowania na pobyt stały na obszarze objętym referendum oraz posiadania czynnego prawa wyborczego do rad narodowych (art. 12 ust. 2 U.1987). Czynne prawa wyborcze do rad narodowych posiadał każdy obywatel polski, który w dniu urodzin ukończył 18 lat. Niemniej nie miały prawa wybierania osoby: ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, w czasie trwania tego ubezwłasnowolnienia ani pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, w czasie trwania pozbawienia praw. Z kolei w głosowaniu nie mogły brać udziału osoby: odbywające karę pozbawienia wolności albo karę aresztu, umieszczone w ośrodkach przystosowania społecznego, ani tymczasowo aresztowane⁶.

Cel. Obywatele, w drodze głosowania, wyrażali swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej referendum (art. 13 ust. 1 U.1987).

Forma głosowania. Udzielenie pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami, na urzędowej karcie do głosowania (art. 13 ust. 2 U.1987) w lokalu obwodowej komisji bez przerwy, między godziną 6 a 22 (§ 19 Uch.1987).

Uprawnione organy. Uchwały o poddaniu określonej sprawy pod referendum podejmowały rady narodowe większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej 1/2 ogólnej liczby radnych (art. 14 ust. 3 U.1987). Uprawniony organ mógł postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy własnej lub na wniosek; wniosek mogły złożyć prezydium rad narodowych, terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej oraz rady Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego odpowiedniego stopnia (art. 15 ust. 1 i 2 U.1987).

Wyniki. Wynik referendum był rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum (art. 19 ust. 1 U.1987).

Koszty. Koszty związane z przeprowadzaniem referendum pokrywane były z budżetu

⁶ Art. 3 i 4 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. - Ordynacja wyborcza do rad narodowych (stan prawny: Dz. U. Nr 8, poz. 32).

terenowego.

Referendum gminne 1991 2000

14 grudnia 1991 r. obowiązywać zaczęła ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym⁷. Dotyczyła ona jedynie głosowań przeprowadzanych na stopniu gminy, realizując w ograniczonym stopniu instytucję wskazaną w art. 125 i 170 Konst.1997. U.1991 obowiązywała do 3 listopada 2000 r.

Zakres terytorialny. Terytorium gminy⁸.

Zakres przedmiotowy. Wyłącznie w formie referendum gminnego można było rozstrzygnąć w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy⁹ przed upływem kadencji (art. 3 ust. 1 U.1991), jednakże nie przeprowadzało się referendum odwoławczego, jeżeli do upływu kadencji rady pozostało mniej niż 6 miesięcy (art. 4 U.1991). Referendum mogło być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy (art. 3 ust. 2 U.1991), która nie była sprzeczna z uchwałą, co judykatura doprecyzowała¹⁰.

Zakres podmiotowy. W referendum gminnym mieli prawo brać udział mieszkańcy gminy, którzy stale zamieszkiwali na jej obszarze i posiadali czynne prawo wyborcze do rad gmin (art. 2 U.1991). Czynne prawo wyborcze do danej rady miał każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończył 18 lat i stale zamieszkiwał na obszarze działania tej rady, przy czym nie miały prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ani

⁷ Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386, dalej jako: U.1991.

⁸ „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o takich sprawach dotyczących tej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego, której mieszkańcy są członkami” – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 18 września 1998 r. (II SA/Ka 1240/98, LEX nr 520130025).

⁹ Odwołanie zarządu gminy z wykorzystaniem tej instytucji określono jako niedopuszczalne - postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r. (III RN 184/99, LEX nr 520135775).

¹⁰ Uznano, że jeśli przedmiotem referendum jest sprawa ustawowo zastrzeżona na rzecz organów gminy, to rozstrzygnięcie referendum w takiej sprawie może być traktowane jedynie w kategoriach konsultacji społecznych - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 1999 r. (IV SA 2452/98, LEX nr 47300). W ten sposób zachowano równowagę pomiędzy demokracją bezpośrednią a działaniami podejmowanymi przez organy gminy, które wybrany zostały także poprzez instytucję demokracji pośredniej (wybory). Wskazano także, iż mieszkańcy nie mogą rozstrzygnąć w drodze referendum, że na terenie gminy tylko jedno przedsiębiorstwo może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie wywozu nieczystości stałych czy określić zróżnicowaną wysokość opłat pobieranych przez to przedsiębiorstwo w oparciu o dowolne kryteria - wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 czerwca 1996 r. (XVII Amr 24/96, LEX nr 520123566). Ograniczać to miało działalność monopolistyczną.

ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym¹¹. Ponadto w głosowaniu mógł wziąć udział apatryda, o ile od co najmniej 2 lat przebywał w Polsce, a jego pobyt w dniu głosowania był legalny¹². Już wtedy pojawiały się wątpliwości w zakresie relacji pomiędzy pojęciami zamieszkania i zameldowania¹³.

Cel. W referendum mieszkańcy gminy wyrażali w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy lub odwołania rady gminy przed upływem kadencji (art. 1 ust. 1 U.1991).

Forma głosowania. Referendum gminne polegało na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami (art. 1 ust. 2 U.1991).

Uprawnione „organy”. Referendum przeprowadzane było z inicjatywy rady gminy (bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej 1/2 ustawowej liczby radnych (art. 5 U.1991)) albo na wniosek mieszkańców gminy (z inicjatywą mogli wystąpić inicjatorzy referendum: obywatel lub grupa obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady danej gminy, struktura terenowa partii politycznej lub organizacji społecznej działająca w danej gminie (art. 7 U.1991)). W obu przypadkach to rada gminy podejmowała uchwałę o przeprowadzeniu referendum (art. 13 ust. 1 U.1991), za wyjątkiem referendum odwoławczego, kiedy to wojewódzki komisarz wyborczy postanawiał o przeprowadzeniu referendum (art. 19 ust. 1 U.1991).

Wyniki. Referendum było ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej referendum oddano więcej niż 1/2 ważnych głosów, przy czym w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wynik był rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem padło co najmniej 2/3 ważnie oddanych głosów (art. 2930 U.1991).

Koszty. Koszty referendum pokrywano z budżetu gminy. Nie dotyczyło to czynności podejmowanych przez wojewódzkiego komisarza wyborczego (art. 41 U.1991).

¹¹ Art. 5 i 6 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (stan prawny: Dz. U. Nr 95, poz. 602).

¹² L. Wengler, *Sytuacja prawna osób nie posiadających stwierdzonego obywatelstwa polskiego w świetle polskich ustaw samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, LEX/el. 1994.

¹³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r. (II OSK 479/13, LEX nr 1337428).

Referendum lokalne – od 2000 r.

Współczesny kształt instytucji referendum lokalnego (w tym przypadku – referendum gminnego) oparty jest na ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹⁴.

Zakres terytorialny. Terytorium gminy (art. 6 pkt 1 U.2000).

Zakres przedmiotowy. Przedmiotem referendum może być:

- 1) odwołanie organu stanowiącego i kontrolnego gminy lub jej organu wykonawczego¹⁵;
- 2) rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy;
- 3) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy;
- 4) inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 12 U.2000)¹⁶.

Zakres podmiotowy. W referendum biorą udział mieszkańcy gminy jako członkowie wspólnoty samorządowej (art. 2 ust. 1 U.2000). W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej gminy, posiadające czynne prawo wyborcze do jej organu stanowiącego i kontrolnego¹⁷ (art. 3 U.2000).

Cel. Wyrażenie w głosowaniu swojej woli przez mieszkańców gminy (Art. 2 ust. 1 U.2000).

Forma głosowania. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 400, ze zm., dalej jako: U.2000.

¹⁵ Możliwość wykorzystania referendum odwoławczego w stosunku do organu wykonawczego skorelowana była z wprowadzeniem jednoosobowego organu wykonawczego, wybieranego w wyborach powszechnych ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1991).

¹⁶ Niemniej, „nie rozstrzyga się w drodze referendum spraw uregulowanych w uchwale, w stosunku do której ustawa przewidywała (przewiduje) obligatoryjne konsultacje. To stanowisko należy odnieść także do sytuacji, gdy współudział członków wspólnoty gminnej w procesie wydawania aktu normatywnego przez organy samorządowe, poprzez konsultacje, został zapewniony” - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r. (II OSK 2988/13, LEX nr 1452864).

¹⁷ Przez osobę posiadającą czynne prawo wyborcze rozumie się na poziomie gminy obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i stale zamieszkują obszar gminy, za wyjątkiem osób pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem i ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem – art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754, ze zm.). Por. A. Kisielewicz, *Art. 10*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Lex/el. 2014.

pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami (art. 2 ust. 3 U.2000).

Uprawnione „organy”. Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego i kontrolnego gminy lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy (art. 4 U.2000). Referendum odwoławcze może odbyć się na wyłącznie na wniosek mieszkańców, za wyjątkiem referendum odwoławczego w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy, które może odbyć się także na wniosek organu stanowiącego i kontrolnego gminy (art. 5 U.2000). Co do zasady, organ stanowiący i kontrolny gminy podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu (art. 9 U.2000). Z kolei mieszkańcy występują za pośrednictwem inicjatora referendum, którym może być:

- 1) grupa 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego i kontrolnego gminy, przy czym z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy¹⁸;
- 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 U.2000).

Wniosek mieszkańców może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji¹⁹.

Uchwała organu stanowiącego i kontrolnego gminy w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru organu wykonawczego i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie jego

¹⁸ Do 14 lipca 2011 r. bez względu na przedmiot referendum wymagane było co najmniej 5 obywateli gminy.

¹⁹ Pierwotnie niedopuszczalne było przeprowadzenie referendum przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów albo od dnia ostatniego referendum w tej sprawie lub jeżeli data wyborów przedterminowych, przeprowadzanych w wyniku referendum, miałyby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji organu (zapis taki obowiązywał do 1 maja 2004 r.).

odwołania (art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰). Uchwałę w sprawie absolutorium organ stanowiący i kontrolny podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 28a ust. 2 U.1990).

W przypadku nieudzielenia organowi wykonawczemu gminy wotum zaufania w dwóch kolejnych latach organ stanowiący i kontrolny gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy (art. 28aa ust. 10 U.1990).

Organ stanowiący i kontrolny gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru organu wykonawczego gminy i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu organu stanowiącego i kontrolnego gminy (art. 28b ust. 1 U.1990). Jeżeli zgłoszony w tym trybie wniosek o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek może być zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania (art. 28c Ustawy.1990). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku (art. 17 ust. 1 U.2000). Komisarz wyborczy²¹ postanawia o przeprowadzeniu referendum odwoławczego z inicjatywy mieszkańców, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi określone w ustawie (art. 23 ust. 1 Ustawy).

Wyniki. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, jednakże w przypadku referendum odwoławczego – ważność uzyskuje się w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 U.2000)²². Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów, w przypadku samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów (art.

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm., dalej jako: U.1990.

²¹ Pierwotnie mowa była o wojewódzkim komisarzu wyborczym (stan prawny: U.2000 – tekst ogłoszony).

²² Do 1 września 2006 r. istniał tylko jeden próg ważności referendum - co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

56 U.2000).

Koszty. Koszty referendum pokrywa się z budżetu gminy. Nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego (art. 40 ust. 1 U.2000).

Zamiast zakończenia. Ewolucja referendum gminnego – tabela porównawcza

Poniżej przedstawiam tabelę, podsumowującą przedstawioną ewolucję instytucji referendum gminnego w III RP na jej wybranych cechach.

Choć każdy samodzielnie zdolny jest wskazać zmiany, jakie zaszły w wykorzystaniu instytucji referendum gminnego, to jednak w imię przyjętych zasad, zasygnalizuję, iż:

- 1) poszerzył się zakres przedmiotowy;
- 2) poszerzył się zakres podmiotowy referendum (zamiana zameldowania na zamieszkanie oraz otwarcie się w referendach na obywateli UE);
- 3) rozbudował się zakres uprawnionych podmiotów do zainicjowania głosowania;
- 4) zmodyfikowano wartości uprawniające do uznania referendum za ważne i rozstrzygające (w szczególności w kontekście odwoławczego referendum odwoławczego)²³.

Niestety brak jest zmian w zakresie form głosowania, co w dobie powszechnej elektronizacji może wpływać na wyniki referendum²⁴.

²³Por. A. Maciąg, *Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?*, Wrocław/el. 2013, źródło: (http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/42868/02_Anna_Maciag.pdf), s. 29-30.

²⁴Tamże.

Uprawnione „organy”	Wynik	Koszty
rady narodowe z urzędu lub na wniosek uprawnionych organów	rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum	pokrywane z budżetu terenowego
rady gminy z urzędu lub na wniosek inicjatorów referendum; wojewódzki komisarz wyborczy (w zakresie referendum odwoławczego)	rozstrzygający, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddano więcej niż połowę ważnych głosów (przy samoopodatkowaniu – co najmniej 2/3 ważnych głosów)	pokrywane z budżetu gminy, za wyjątkiem czynności podejmowanych przez wojewódzkiego komisarza wyborczego
rady gminy z urzędu lub na wniosek inicjatorów referendum; komisarz wyborczy (w zakresie referendum odwoławczego z inicjatywy mieszkańców)	ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% (przy odwoławczym: nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu). Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie oddano więcej niż połowę ważnych głosów, (przy samoopodatkowaniu co najmniej 2/3 ważnych głosów)	pokrywane z budżetu gminy, za wyjątkiem czynności podejmowanych przez komisarza wyborczego

Podstawa prawna	Przedmiot	Uczestnicy
U.1987	problemy lokalne oraz rozwiązywanie projektów uchwał w zakresie należącym do rad narodowych	obywatele zameldowani na danym terytorium oraz posiadający czynne prawo wyborcze do rad narodowych
U.1991	samopodatkowanie się mieszkańców, odwołanie rady gminy, inne ważne sprawy dla gminy	obywatele zamieszkujący na terenie gminy i posiadający czynne prawo wyborcze do rad gminy oraz apatrydzi, którzy od co najmniej 2 lat zamieszkują na terytorium Polski, w tym legalnie w dniu referendum
U.2000	odwołanie organów gminy, rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej wspólnoty, samopodatkowanie się mieszkańców, inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę	obywatele (UE) zamieszkujący na terenie gminy i posiadający czynne prawo wyborcze do rad gminy

Tabela 1. Ewolucja referendum gminnego w III RP, opracowanie własne.

Bibliografia

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, LEX/el. 2017.

Czaplicki K. W. i in., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX/el. 2007.

Czaplicki K.W. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Lex/el. 2014.

Czarnik Z. Posłuszny J. Żukowski L. (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, LEX/el. 2015.

Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, LEX/el. 2014.

Kamińska Szmał I. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2005.

Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.

Lisowski P., Wilk J., *Referendum lokalne w sprawach: likwidacji szkół publicznych oraz nadania gminie miejskiej miasta na prawach powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 2.

Maciąg A., *Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?*, Wrocław/el.2013, http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/42868/02_Anna_Maciag.pdf.

Nowacka E. J., *Władza samorządu lokalnego*, LEX/el. 2012.

OlejniczakSzałowska E., *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 78.

OlejniczakSzałowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 78.

Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polskoangielski*, Wrocław 2011.

Szarek R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1996 r., I SA/Kr 1766/96*, „Radca Prawny” 1998, nr 3, s. 83.

Uziębło P. J., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX/el. 2007.

Wengler L., *Sytuacja prawna osób nie posiadających stwierdzonego obywatelstwa polskiego w świetle polskich ustaw samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, LEX/el. 1994.

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

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82).

Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych (stan prawny: Dz. U. Nr 8, poz. 32).

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania referendum (Dz. U. Nr 28, poz. 158).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994).

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (stan prawny: Dz. U. Nr 95, poz. 602).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1991).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754, ze zm.).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 18 września 1998 r. (II SA/Ka 1240/98, LEX nr 520130025).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 1999 r. (IV SA 2452/98, LEX nr 47300).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r. (III RN 184/99, LEX nr 520135775).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r. (II OSK 479/13, LEX nr 1337428).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r. (II OSK 2988/13, LEX nr 1452864).

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 czerwca 1996 r. (XVII Amr 24/96, LEX nr 520123566).

ABSTRAKT

Autorka w prezentowanym artykule przedstawia ewolucję referendum gminnego, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak: zakres terytorialny, podmiotowy i przedmiotowy, cel, formę głosowania, uprawnione organy, wynik i koszty tej instytucji w III RP. Artykuł w głównej mierze opiera się na przepisach aktów normatywnych, uzupełniając informację z wykorzystaniem dorobku doktryny i orzecznictwa. Podsumowanie artykułu stanowi tabela, porównująca zmiany w instytucji referendum gminnego.

email: anna.maciag@outlook.com