

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 21/2024

## REFORMA REFERENDUM „TEMATYCZNEGO” JAKO NARZĘDZIE WZMOCNIENIA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

*dr Tomasz Wawak*

### Wprowadzenie

Ostatnie kilkanaście lat historii samorządu terytorialnego w Polsce upłynęło pod znakiem dwóch, sprzecznych tendencji związanych z rozwojem demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym. Z jednej strony, zauważalna jest mnogość nowych narzędzi służących większemu zaangażowaniu mieszkańców: pojawienie się budżetów obywatelskich na początku poprzedniej dekady, rezygnacja z zebrań sprawozdawczo-wyborczych na rzecz bezpośrednich wyborów do rad osiedli czy dzielnic wielu miast, coraz nowocześniejsze formy przeprowadzania konsultacji społecznych, stopniowe rozpowszechnianie się instrumentu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, czy wreszcie częstsze sięganie po instytucję referendum lokalnego. Część tych narzędzi wsparta została ustawowymi rozwiązaniami, ułatwiającymi korzystanie z nich<sup>1</sup>. Z drugiej strony widać, że zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, część elit politycznych przeciwna jest dalszemu rozwojowi instrumentów prawnych wzmacniających wpływ mieszkańców na samorządy.

Widać to w wypowiedziach i działaniach niektórych prezydentów miast, obawiających się uszczuplenia zakresu swych kompetencji<sup>2</sup>. Tymczasem Konstytucja RP, jak i ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim mówią, iż to mieszkańcy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową<sup>3</sup>. Ta ostatnia rozumiana jest jako pochodna woli mieszkańców. Jednocześnie, jak stanowi art. 4 Konstytucji RP:

<sup>1</sup> Art. 1. Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

<sup>2</sup> *Aktywiści na zleceniach PiSu, czyli dlaczego samorządowcom przeszkadza demokracja bezpośrednia?*, Podcast Międzymiastowo, <https://open.spotify.com/episode/1HWKWUvf4NLIUEW6n18DHO?si=ff06678a5a37410a> [dostęp: 27.08.2024]; M. Waluś, *Jacek Majchrowski i spółka. Prezydent Krakowa chce być smokiem, który obroni miasto przed PiS i przechytrzy Dratawkę*, Onet.pl, <https://www.onet.pl/informacje/onetkrakow/smok-ktory-obroni-miasto-i-przechytrzy-dratawke-prezydent-krakowa-i-jego-spolka/v8yq9er.79cfc278> [dostęp: 30.08.2024]; M. Gałczyńska, *PiS wymyślił „plebiscyty ludowe”, by siać chaos w samorządach? „Niewiarygodnie groźne”*, Onet.pl, [https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie-pis-wymyslil-plebiscyty-ludowe-by-siac-chaos-niewiarygodnie-grozne/fxc934s?utm\\_source=tw\\_onet&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=onetsg\\_fb](https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie-pis-wymyslil-plebiscyty-ludowe-by-siac-chaos-niewiarygodnie-grozne/fxc934s?utm_source=tw_onet&utm_medium=social&utm_campaign=onetsg_fb) [dostęp: 30.08.2024].

<sup>3</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576

„władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Suwerenność i podmiotowość obywateli państwa i mieszkańców samorządu posiada zatem mocne podstawy prawne. W artykułe 170 ustawa zasadnicza daje członkom wspólnoty samorządowej możliwość decydowania o jej sprawach drogą referendum lokalnego. Konstytucja nie reguluje zasad i trybu przeprowadzania referendum, pozostawiając te kwestie ustawie.

Dyskutując nad jej kształtem i kierunkami zmian, warto pamiętać o konstytucyjnych zapisach. Nie utożsamiają one wspólnoty samorządowej z lokalną władzą, lecz „ogółem mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”<sup>4</sup>.

Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym wyróżnia dwa jego rodzaje, a mianowicie referenda odwoławcze (w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego) oraz tematyczne (w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego), nazywane też czasem merytorycznymi<sup>5</sup>. Referenda tematyczne dotyczyć mogą sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy), w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy)<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu temat referendum tematycznych nie jest zbyt często podejmowany. Jak zauważają Aleksandra Rosińska i Paweł Kozłowski: „zauważalna jest luka w postaci badań nad lokalnymi referendum tematycznymi. Eksperti skupiają się głównie na lokalnych referendum odwoławczych oraz na prawnym usankcjonowaniu referendum lokalnego”<sup>7</sup>. W niniejszym artykule referendum tematyczne – szczególnie rodzaj instytucji referendum lokalnego – wyodrębnione zostało ze względu na znaczenie takiej formy rozstrzygnięcia o sprawach istotnych dla mieszkańców wspólnot samorządowych. Referendum tematyczne jest alternatywą dla podejmowania decyzji przez organy uchwałodawcze i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznego rozstrzygnięcia dokonują sami mieszkańcy. W tekście poruszone zostały prawne i polityczne aspekty tematycznego referendum lokalnego. Zaprezentowano główne bariery prawne, utrudniające efektywne korzystanie z tego narzędzia, a także propozycje zmian obowiązującej ustawy.

## Problem frekwencji wyborczej

Art. 55 ust. 1 u.r. I. stanowi, iż „referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania”<sup>8</sup>. Wysoki próg frekwencyjny (choć i tak niższy niż 50% wymagane przy referendum ogólnokrajowym) sprawia, iż bardzo często wyniki głosowań w sprawach istotnych dla wspólnot samorządowych niczego nie rozstrzygają. W takich sytuacjach ostatecznie decyzje i tak są podejmowane przez władarzy oraz radnych, a nie bezpośrednio przez mieszkańców. Z przygotowanego przez Instytut Spraw Obywatelskich zestawienia wynika, że w kadencji samorządów 2014–2018 na 26

<sup>4</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>5</sup> T. Zakrzewski, *Referendum lokalne: czas na reformę*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2020, s. 11.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.

<sup>7</sup> A. Rosińska, B. Kozłowski, Skuteczność instytucji referendum lokalnego w sprawie referendum tematycznych w kadencji 2014–2018, „Eastern Review” 2022, nr 11/1, s. 183.

<sup>8</sup> Przepis ten nie dotyczy „referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich”, które „jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”. Art. 55 ust. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.

referendów tematycznych przypadło 13 głosowań ważnych i 13 nieważnych<sup>9</sup>. Z kolei w kadencji 2018–2024<sup>10</sup> odbyło się jedynie 16 referendów merytorycznych, co jednak wiązać należy z ograniczeniami sanitarnymi obowiązującymi w latach 2020–2022. Żadnego nie przeprowadzono na szczeblu powiatowym, ani wojewódzkim, lecz wszystkie dotyczyły gmin i miast na prawach powiatu<sup>11</sup>.

Co ciekawe, jeśli porównać liczbę przeprowadzonych referendów merytorycznych z liczbą referendów odwoławczych, to w obu kadencjach tych drugich było znacząco więcej. W kadencji 2014–2018 odbyło się 26 głosowań tematycznych i 46 odwoławczych. Z kolei w latach 2018–2023 przeprowadzono 23 referenda tematyczne i aż 90 odwoławczych<sup>12</sup>. Dane dotyczące frekwencji i ważności referendów za lata 2014–2018 pokazują z kolei, iż to referenda merytoryczne są bardziej skuteczne<sup>13</sup>. Jak wspomniano wyżej, spośród 26 głosowań w połowie przekroczone 30% próg frekwencyjny. To relatywnie dobry wynik, jeśli zestawia się go z referendami odwoławczymi z tego okresu. Jedynie 8,89% inicjatyw dotyczących odwołania organów wykonawczych oraz 13,33% inicjatyw dotyczących odwołania organów stanowiących zakończyło się przekroczeniem progu frekwencyjnego<sup>14</sup>. Ten stan rzeczy wiązać można z oczywistym brakiem zaangażowania się lokalnych urzędów w kampanie referendalne dotyczące odwołania ich kierownictw. Co jasne, w wypadku referendów tematycznych aktywność władz samorządowych jest większa, choć i tutaj powodzenie referendum zależy głównie od działań lokalnej władzy.

Na powyższe dane spojrzeć można z perspektywy dylematu „szklanki do połowy pełnej lub szklanki do połowy pustej”. Połowa referendów merytorycznych z okresu 2014–2018 była ważna, ale również połowa nie spełniła wymogu frekwencyjnego. Jednocześnie brakuje pełnych danych za kadencję 2018–2024. Warto zwrócić uwagę, że w dużych miastach doprowadzenie procesu referendalnego do udanego końca stanowi spore wyzwanie. Jest to związane z dużą liczbą mieszkańców oraz ich społeczną atomizacją, która nie sprzyja jednoczeniu się wokół wspólnych spraw, jak ma to miejsce w mniejszych miejscowościach. Przekroczenie progu 30% jest równoznaczne z mobilizacją kilkudziesięciu, a nawet kilkuset tysięcy mieszkańców miasta. Przykład zeszłorocznego referendum lokalnego w Bielsku-Białej, gdzie frekwencja osiągnęła 28,4%, pokazuje, że nawet społecznie ważne sprawy, jak budowa spalarni odpadów, dofinansowanie do programu *in vitro* czy wyprowadzenie ruchu aut z centrum miasta, nie gwarantują ważności głosowania<sup>15</sup>.

Spśród rozwiązań takiego stanu rzeczy wyróżnić można dwa główne. Pierwsze, to całkowita likwidacja progu referendalnego. Zwolennicy takiego rozwiązania powołują się na opinię Komisji Weneckiej – ciała doradczego Rady Europy – opowiadającej się przeciwko wprowadzaniu progów frekwencyjnych. Główną przesłanką jest tu zagrożenie skutecznym bojkotem referendum, przeprowadzonym przez dobrze zorganizowaną mniejszość zwolenników poglądu, wcale nie cieszącego się poparciem większości danej społeczności. Rezultatem bojkotu może być nieobecność przy urnach takiej liczby mieszkańców, że referendum będzie nieważne. Tym sposobem o wyniku całego procesu decyduje mniejszość, skutecznie zniechęcająca do aktywności niewielką grupę osób, których decyzja o nieuczestniczeniu w referendum wpływa na ostateczny wynik.

<sup>9</sup> T. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 28–29.

<sup>10</sup> Brak danych za początek roku 2024.

<sup>11</sup> Witryna Głównego Urzędu Statystycznego, dane wg stanu na dzień 29.08.2024 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [dostęp: 31.08.2024].

<sup>12</sup> Witryna Głównego Urzędu Statystycznego, dane wg stanu na dzień 9.09.2024 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [dostęp: 9.09.2024].

<sup>13</sup> A. Rosińska, B. Kozłowski, *op. cit.*, s. 193.

<sup>14</sup> T. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 15.

<sup>15</sup> PAP, *Sq wyniki referendum lokalnego w Bielsku-Białej*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/sa-wyniki-referendum-lokalnego-w-bielsku-bialej,455235.html> [dostęp: 9.09.2024].

Dlatego brak progów uniemożliwiłby, jakiegokolwiek zorganizowanej grupie, unieważnienie głosowania<sup>16</sup>. Drugie rozwiązanie to obniżenie progów do poziomu niskiego, lecz zapewniającego poczucie legitymizacji dla decyzji podejmowanych przez mieszkańców w referendum. W praktyce, biorąc pod uwagę politykę parlamentarną i stosunek polskich partii politycznych do tematu reformy prawa referendalnego, pozostawienie jakiegokolwiek progów miałyby wymiar taktyczny, podyktowany arytmetyką sejmową i dużą siłą zwolenników *status quo*. Tak było w 2022 roku, gdy autorzy projektu zmian ustawy o referendum lokalnym wycofali się z pierwotnego pomysłu likwidacji progów frekwencyjnego, ostatecznie proponując obniżenie go do 15%<sup>17</sup>.

## Bariera wymaganej liczby podpisów. Postulaty zmiany prawa

Zaporą dla społecznych inicjatorów referendum lokalnego jest wymagana prawem liczba mieszkańców, mogących złożyć wnioski o przeprowadzenie głosowania. W gminie i powiecie jest to 10%, a w województwie 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców<sup>18</sup>. Jak duże jest to wyzwanie, widać zwłaszcza na przykładzie województw. W najludniejszym województwie mazowieckim w 2023 roku było 4 789 200 osób uprawnionych do głosowania. Do ważności inicjatywy referendalnej potrzebnych było więc aż 239 460 podpisów. Nawet w średniej wielkości województwie łódzkim, gdzie uprawnionych było 1 853 500 osób, zebrać trzeba było 92 675 podpisów. W najmniejszym województwie opolskim, gdzie osób uprawnionych było 737 200, konieczne było zebranie 36 860 podpisów<sup>19</sup>. Dla porównania, zgodnie z Kodeksem Wyborczym rejestrującym listę kandydatów do sejmiku, komitet zobowiązany jest dostarczyć Państwowej Komisji Wyborczej jedynie 300 podpisów<sup>20</sup>. Natomiast największa wymagana przy wyborach liczba podpisów poparcia to 100 000 i obowiązuje przy zgłaszaniu kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Widać wyraźnie, o ile trudniej jest zainicjować akcję referendalną na poziomie wojewódzkim niż sprostać formalnym wymogom związanym z wyborami samorządowymi na tym samym szczeblu. Co więcej, w najludniejszych województwach wymagana prawem liczba podpisów poparcia dla przeprowadzenia referendum znacznie przewyższa liczbę podpisów, jakie musi zebrać kandydat na Prezydenta całego państwa. Warto podkreślić, że zarówno wybory samorządowe na szczeblu wojewódzkim, jak i ogólnokrajowe wybory prezydenckie, w dużej mierze są domeną działania partii politycznych, posiadających terenowe struktury organizacyjne. Są one niezbędne przy zbieraniu podpisów na tak dużą skalę. Mniejsze, bezpartyjne organizacje, działające w skali lokalnej czy regionalnej, nie mają porównywalnych zasobów kadrowych. Efekt takiego stanu rzeczy widać w statystyce. Odkąd uchwalono w 2000 roku ustawę o referendach lokalnych, to na poziomie województw odbyły się tylko dwa takie głosowania: w 2007 roku w podlaskim i w 2017 roku w opolskim<sup>22</sup>. Oba były nieważne z powodu niskiej frekwencji.

<sup>16</sup> P. Trudnowski, Jak zreformować polskie referenda? 14 punktowych postulatów zmian, [w:] M. Matyja, P. Trudnowski, T. Synowiec, R. Zygmunt, Demokracja bezpośrednia. Wizja-proponowane doświadczenia-badania, Fundacja Potrafisz Polsko, s. 97–106, Lubbezposrednio.pl, <https://lubbezposrednio.pl/wp-content/uploads/2023/12/demokracja-bezposrednia-web.pdf> [dostęp: 10.09.2024].

<sup>17</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768-A, 2021, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768-A> [dostęp: 16.09.2024].

<sup>18</sup> Art. 4. Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym Dz. U. 2000 nr 88 poz. 985.

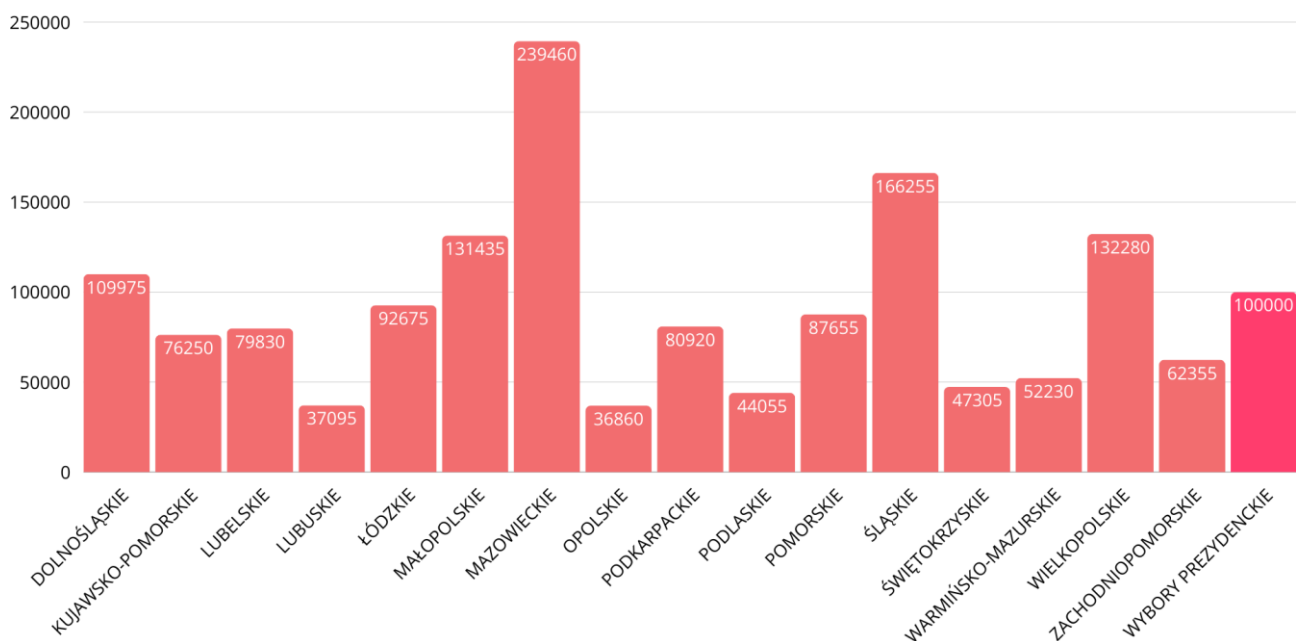
<sup>19</sup> Witryna Głównego Urzędu Statystycznego, dane wg stanu na dzień 29.08.2024 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>, [dostęp: 31.08.2024].

<sup>20</sup> Art. 464. Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112.

<sup>21</sup> Art. 127 ust. 3 Konstytucji RP Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>22</sup> Witryna Głównego Urzędu Statystycznego, dane wg stanu na dzień 29.08.2024 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [dostęp: 31.08.2024].

### Wymagana liczba podpisów do zainicjowania referendum wojewódzkiego a wymagane poparcie w skali kraju dla kandydata na Prezydenta RP



Wykres 1. Opracowanie własne na podstawie danych o liczbie uprawnionych do głosowania w poszczególnych województwach w 2023 roku. Źródło: GUS.

Przeciwnicy obniżenia liczby podpisów wymaganych do rozpisania referendum lokalnego na wnioski mieszkańców obawiają się, że efektem tej zmiany byłby wysyp populistycznych lub wątpliwych prawnie pomysłów poddanych pod głosowanie. Należałoby jednak zadać pytanie, czy referenda ogólnopolskie, rozpisywane przez organy przedstawicielskie, w niektórych przypadkach również nie mają takiego charakteru? Można w tym miejscu przywołać przykłady głosowania rozpisane w 2015 roku przez Bronisława Komorowskiego, który w drugiej turze desperacko ubiegał się o głosy wyborców Pawła Kukiza; niezgodnych z Konstytucją pytań referendalnych proponowanych przez Andrzeja Dudę w 2018 roku, czy referendum z 2023 roku, mającego na celu uderzenie w ówczesną opozycję w okresie parlamentarnej kampanii wyborczej. W każdym z tych przypadków środowiska prawnicze i naukowe zgłaszały szereg zarzutów co do precyzności zadawanych pytań, podstaw prawnych czy posługiwania się instrumentem referendum w celu osiągnięcia efektu wyborczego<sup>23</sup>.

Wymagana prawem wysoka frekwencja oraz duża liczba podpisów pod wnioskiem mieszkańców nie wyczerpują palety problemów związanych z organizacją lokalnych referendów tematycznych w Polsce. Badacze zwracają też uwagę na anachroniczność sposobu głosowania, postulując wprowadzenie głosowania elektronicznego, które miałyby pozytywny wpływ na frekwencję. Chociaż koszt stworzenia i zabezpieczenia systemu do głosowania nie byłby niski, to w dłuższej perspektywie czasu, zwłaszcza przy częstszym organizowaniu referendów, można spodziewać się dużych oszczędności kadrowych i finansowych<sup>24</sup>. Inne propozycje reform dotyczą m.in. wydłużenia czasu

<sup>23</sup> PAP, *Wrześniowe referendum w ogniu krytyki. Ekspert wskazuje, że pytania są nieprecyzyjne*, Money.pl, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikel/wrzesniowe-referendum-w-ogniu-krytyki,251,0,1892091.html> [dostęp: 5.09.2024]; B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczyk-Wliziło, *Initiative Of President Andrzej Duda Regarding The Change Of The Constitution*, „TeKa of Political Science and International Relations” 2018, nr 13/1; P. Bała, *Referendum zawiera merytorycznie błędne pytania*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-ogolnokrajowe-opinia-adwokata,522689.html> [dostęp: 5.09.2024].

<sup>24</sup> A. Rosińska, B. Kozłowski, *op. cit.*, s. 194.



na zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum z 60 do 90 dni<sup>25</sup>, uproszczenie formularza zbiórki podpisów do imiona, nazwiska i numeru PESEL<sup>26</sup>, czy wprowadzenie elektronicznego zbierania podpisów z wykorzystaniem profilu zaufanego<sup>27</sup>.

Systemowym rozwiązaniem na rzecz ugruntowania demokracji bezpośredniej w Polsce byłoby wprowadzenie tzw. dnia referendalnego – jednego stałego dnia w roku, „w którym kumulowałyby się wszystkie referenda – lokalne i ogólnokrajowe, z inicjatywy obywateli i z inicjatywy rządzących”<sup>28</sup> – jak pisze Piotr Trudnowski. Takie rozwiązanie pozwoliłoby poprawić frekwencję, a co za tym idzie zwiększyć liczbę referendów ważnych. Jednocześnie społeczeństwo oswoiłoby się z formą podejmowania decyzji bezpośrednio przez obywateli.

## Nieudana próba reformy

Jeszcze pod koniec poprzedniej kadencji Parlamentu istniała szansa na uchwalenie nowelizacji ustawy o referendum. Zmiana prawa referendalnego była jedną ze sztandarowych kwestii podejmowanych przez ugrupowanie Kukiz'15. Efektem wieloletnich politycznych targów był poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, wniesiony pod obrady Sejmu w 2021 roku. Jak można przeczytać na stronie Sejmu RP: „projekt dotyczy zmian w zasadach organizowania i przeprowadzania referendum lokalnego m.in.: wprowadzenie reguły, zgodnie z którą referendum będzie można przeprowadzać dwa razy w czasie trwania kadencji; zmniejszenie o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum; zagwarantowanie inicjatorom referendum 6 miesięcznego (dotychczas jest to 60 dni) terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum; wydłużenie terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum; wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum; wydłużenie terminu na złożenie do sądu administracyjnego skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum; wydłużenie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej; stworzenie możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer; zwiększenie liczby mężów zaufania wyznaczanych do pracy w komisji wyborczej; zniesienie progów frekwencji, od którego zależy ważność referendum”<sup>29</sup>. Ostateczny projekt autorstwa Kukiz'15 zakładał, że referendum tematyczne byłoby ważne przy udziale w nim co najmniej 15% mieszkańców uprawnionych do głosowania<sup>30</sup>. Jednocześnie projektodawca obniżył wymaganą liczbę wnioskujących o przeprowadzenie referendum do 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu oraz 2,5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Ciekawą wydawała się również propozycja zmiany art. 29 ustawy o referendum poprzez wprowadzenie zapisu w brzmieniu: „jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych są obowiązane udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli nie

<sup>25</sup> T. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 20.

<sup>26</sup> P. Trudnowski, *op. cit.*, s. 134–135.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 142–147.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>29</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym*, druk nr 1768, 2021; druk nr 1768-A, 2022, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62> [dostęp: 12.09.2024].

<sup>30</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym*, druk nr 1768-A, 2021, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768-A> [dostęp: 16.09.2024].

zakłóci to normalnego funkcjonowania tych jednostek<sup>31</sup>. Co do generalnej zasady, taki zapis wydaje się pożyteczny ze względu na powszechność ograniczonych zasobów finansowych, jakimi dysponują oddolni inicjatorzy referendów. Prowadzenie kampanii informacyjnej to dla nich spory koszt, który zazwyczaj pokrywany jest z prywatnych pieniędzy społeczników lub ich ewentualnych sponsorów.

9 marca 2023 roku projekt pomyślnie przeszedł sejmowe głosowanie, po czym został przekazany Marszałkowi Senatu. Uchwałą z dnia 30 marca 2023 r. Senat odrzucił ustawę o zmianie ustawy o referendum lokalnym. Następnie sejmowe komisje branżowe wniosły o odrzucenie przez Sejm uchwały Senatu. Do tego jednak nie doszło, wobec czego proces legislacyjny został zatrzymany<sup>32</sup>.

Projekt reformy przepisów referendalnych był silnie krytykowany przez część prawników oraz część środowiska samorządowców, a zwłaszcza wielu obecnych i byłych wóldarzy miast oraz gmin. Ocena skutków prawnych regulacji, dokonana przez dr Piotra Chybalskiego z Biura Analiz Sejmowych, wyszczególnia kilka mankamentów, które zawierał projekt autorstwa posłów klubu Kukiz'15. Jeśli chodzi o referendum tematyczne, to zdaniem autora, proponowane zapisy „nadmiernie ograniczają możliwość przeprowadzania referendów”<sup>33</sup>, wprowadzając „ograniczenie w postaci, mówiąc w uproszczeniu, jedynie dwóch terminów w trakcie kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, kiedy dopuszczalne byłoby przeprowadzenie tematycznego referendum lokalnego”<sup>34</sup>. Faktycznie, wyznaczenie sztywnych terminów dwukrotnego organizowania referendów w czasie kadencji mogłoby uniemożliwić inicjowanie skutecznych akcji referendalnych w dowolnych, innych terminach, w których takie głosowania leżałyby w interesie lokalnych społeczności. Jednak, co do zasady, wydaje się, iż wprowadzenie obligatoryjnych dla władz lokalnych dni referendalnych skutkowałooby wzrostem, a nie ograniczeniem liczby przeprowadzanych referendów. Tym bardziej, że taka forma decydowania o samorządowych sprawach wciąż nie cieszy się w Polsce dużą popularnością.

Główny zarzut związany był jednak z referendum odwoławczymi, a konkretnie z usunięciem progu frekwencyjnego. Skutkowałooby to o wiele częstym odwoływaniem organów stanowiących i wykonawczych<sup>35</sup>. Pierwotny projekt ustawy, zawarty w druku nr 1768, znosił progi zarówno w referendum odwoławczym, jak i merytorycznym. Jednakże autopoprawka, zawarta w druku nr 1768-A, ustaliła nowe brzmienie art. 55 u.r. l.: „Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 15% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2” (art. 55 ust. 1 ustawy) oraz „referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy liczba wyborców, którzy wzięli udział w tym referendum, stanowi co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w tych wyborach na odwoływany organ”<sup>36</sup>.

Będąca próbą kompromisu autopoprawka nie uspokoiła opozycyjnych senatorów. Ich głównym zarzutem wobec projektu ustawy było niebezpieczeństwo rozchwiania

<sup>31</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym*, druk nr 1768, 2021, s. 4, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62> [dostęp: 16.09.2024].

<sup>32</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym*, druk nr 1768, 2021; druk nr 1768-A, 2022, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62> [dostęp: 12.09.2024].

<sup>33</sup> P. Chybalski, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym* (druk sejmowy nr 1768), Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2022, s. 10.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 1–2.

<sup>36</sup> Art. 55 ust. 2 poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768-A, 2021, s. 2, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768-A> [dostęp: 19.09.2024].

i zanarchizowania samorządów. „Myślę, że skutkiem wprowadzenia tych zmian będzie zaniechanie niepopularnych decyzji w gminach, które są czasem konieczne”<sup>37</sup> – mówił senator Zygmunt Frankiewicz (KO), były, wieloletni prezydent Gliwic. Rzeczywiście, projekt Kukiz’15 zawierał kilka kontrowersyjnych lub nieprecyzyjnie sformułowanych zapisów. Z lektury stenogramu posiedzenia Senatu widać, iż centralnym tematem dyskusji senatorów było zagrożenie odwołania organu wykonawczego przez niewielką grupę przeciwników lokalnego włodarza. Zagadnienie referendum merytorycznego niemal nie zaistniało w czasie debaty. Kontrowersje związane z zapisami o referendum odwoławczym zaważyły na ostatecznym stosunku senackiej większości do całości ustawy<sup>38</sup>. Jednakże, nie tłumaczy to decyzji senatorów. Izba wyższa posiada przecież prerogatywy do nanoszenia poprawek na niedopracowane projekty ustaw. Tymczasem senacka większość zdecydowała się odrzucić wszystkie zapisy, również te związane z referendum tematycznymi. Rezultat głosowania stał w sprzeczności z deklarowaną wolą przeprowadzenia przez ówczesną opozycję działań na rzecz wzmocnienia samorządu terytorialnego, ewidentnie osłabianego w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy.

Projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym w dużym stopniu był ofiarą sporu między partiami opozycyjnymi a obozem Zjednoczonej Prawicy, zabiegającym o głosy posłów Pawła Kukiza. Sam fakt poparcia tych ostatnich ugrupowań dla projektu ustawy był dla wielu senatorów wystarczającym argumentem na rzecz odrzucenia go. Tymczasem, niezależnie od opinii na temat stosunku Prawa i Sprawiedliwości oraz jego sojuszników do rządów państwa prawa czy innych, kontrowersyjnych zagadnień ich polityki wewnętrznej, konkretne zmiany ustawowe winne być oceniane przez pryzmat oddziaływania na stan państwa i kondycję obywateli, a nie sympatii lub antypatii odczuwanej wobec autorów ustawy. Niestety losy omawianego projektu pokazują, że spory PiS-u i „Anty PiS-u” prowadzą również do zatrzymania prób reform wzmacniających podmiotowość obywateli względem władzy publicznej.

W obecnej kadencji Parlamentu brakuje wyraźnych oznak woli przeprowadzenia reformy instytucji referendum lokalnego. W lutym 2024 roku minister ds. społeczeństwa obywatelskiego, Agnieszka Buczyńska z Polski 2050, zadeklarowała powołanie grup roboczych, mających wypracować rozwiązania dotyczące progów frekwencyjnego w referendum ogólnokrajowym, dnia referendalnego, ułatwień w procedurze inicjowania referendum oraz „zapobieżeniu możliwości wykorzystania referendum do prowadzenia polityki takiej, z jaką mieliśmy do czynienia w kampanii parlamentarnej”<sup>39</sup>. Nie wiadomo jednak, czy obecny rząd powróci do prac nad ustawą o referendum lokalnym.

## Zakończenie. Oligarchizacja samorządu lokalnego

Opisane problemy wiążą się z ewolucją polskiej demokracji liberalnej w kierunku demokracji parlamentarno-elitarnej<sup>40</sup>. Dobro samorządów mylone jest często przez samorządowców z ich własnym interesem politycznym. W dyskusji nad wspomnianym projektem ustawy, senator Frankiewicz przywołał argument negatywnych opinii

<sup>37</sup> R. Horbaczewski, Senat odrzucił nowelizację ustawy o referendum lokalnym, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzadz/nawelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym-weto-senatu,520582.html> [dostęp: 19.09.2024].

<sup>38</sup> Stenogram 61. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 1. dzień, witryna Senatu RP, <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,594,1,opis.html> [dostęp: 23.09.2024].

<sup>39</sup> P. Trudnowski, *Minister zapowiada: będą prace i dyskusje nad obniżeniem progów i liczby podpisów w referendum*, witryna Lubbezposrednio.pl, <https://lubbezposrednio.pl/minister-zapowiada-beda-prace-i-dyskusje-nad-obnizeniem-progu-waznosci-i-liczby-podpisow-w-referendum/> [dostęp: 23.09.2024].

<sup>40</sup> M. Matyja, *Otworzyć układ. Dlaczego Polska potrzebuje demokracji bezpośredniej?*, [w:] M. Matyja, P. Trudnowski, T. Synowiec, R. Zygmunt, *Demokracja bezpośrednia. Wizja-propozycje-doświadczenia-badania*, Fundacja Potrafisz Polsko, s. 36, witryna Lubbezposrednio.pl, <https://lubbezposrednio.pl/wp-content/uploads/2023/12/demokracja-bezposrednia-web.pdf> [dostęp: 30.08.2024].



organizacji samorządowych: Związku Powiatów Polskich, Unii Miasteczek Polskich oraz Związku Miast Polskich<sup>41</sup>. Warto zauważyć, że organizacje te *de facto* zrzeszają wójtów, burmistrzów i prezydentów. Nie ma w nich reprezentacji radnych miejskich i powiatowych, którzy nie są stowarzyszeni w żadnej tego typu organizacji. Wobec organów ustawodawczych państwa polskiego głosem samorządów są sami samorządowcy w randze włodarzy gmin, powiatów oraz województw.

Wiele polskich miast i gmin przypomina nieco udzielne księstwa, w których władza wójtów, burmistrzów oraz prezydentów w praktyce jest niemal nienaruszalna. Wynika to z szerokich kompetencji władzy wykonawczej, która dysponuje dużymi zasobami finansowymi i kadrowo-organizacyjnymi oraz siłą polityczną, której najczęściej opozycja nie jest w stanie zrównoważyć. Drugą stroną medalu jest bowiem systemowa, prawno-polityczna słabość rady gminy. Wybierany bezpośrednio przez obywateli prezydent, mając większość w radzie, potrzebuje radnych przede wszystkim do wspierania jego polityki podczas głosowań na sesji. Radni bywają klientami prezydenta, który w zamian za ich posłuszeństwo „załatwia” zgłaszane mu sprawy mieszkańców. Co więcej, kariera zawodowa lub polityczna radnych nieraz mocno powiązana jest z osobą włodarza, piastującego również ważne funkcje partyjne. Do tego dochodzi nikły pluralizm mediów lokalnych, nie chcących narazić się władzy. Lokalne gazety i portale obficie korzystają ze środków wydawanych przez ratusz na promocję, a także z dobrych, osobistych relacji z włodarzem i jego urzędnikami. Bycie blisko władzy oznacza stałe dochody, dostęp do ciekawych informacji, współudział w kształtowaniu lokalnej kultury, nominacje do wyróżnień wręczanych przez prezydenta czy burmistrza.

Przeprowadzenie oddolnie inicjowanego referendum, np. w celu zatrzymania inwestycji planowanej przez władzę lokalną, jest zadaniem niełatwym. Jeszcze trudniejsze jest prowadzenie kampanii informacyjnej przez stronę społeczną, a nawet przez opozycyjnych radnych, działających w niesprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym i medialnym. Tak naprawdę, w skali gminy czy powiatu grodzkiego nikt nie jest równym przeciwnikiem dla włodarza. Zwłaszcza, że ostatecznie to od niego i popierających go radnych zależy decyzja o tym, czy i kiedy ogłosić referendum.

Z jednej strony, mieszkańcom przysługuje szereg narzędzi demokracji partycypacyjnej, służących bezpośredniemu decydowaniu o sprawach lokalnych. Z drugiej strony, prawne niedoskonałości takich mechanizmów jak referendum lokalne powodują, że w wielu samorządach bardzo trudno zakłócić procesy oligarchizacyjne: upartyjnienie samorządu, zamknięcie się sceny politycznej na siły bezpartyjne, stopniowa izolacja władzy od społeczeństwa<sup>42</sup>.

Lokalne referendum tematyczne stanowi doskonałe narzędzie do aktywizacji obywateli i rozwiązywania ważkich społecznie problemów. Odwołanie się do woli mieszkańców może być skutecznym sposobem rozwiązywania sporów o kształt polityk publicznych w samorządach. Obowiązujące przepisy ustawy o referendum lokalnym sprawiają jednak, że ryzyko porażki procesu referendalnego jest duże, nawet przy sporym zaangażowaniu się oddolnych grup społecznych. Nie wiele sił politycznych w Polsce jest przekonana o konieczności dokonania zmian, a spora część elit centralnych i samorządowych jest wręcz takim rozwiązaniom wroga.

Wracając do początku artykułu i refleksji o zapisach Konstytucji RP, powiedzieć można, że wspólnota samorządowa będzie tym mocniejsza, im mocniejsze będzie poczucie podmiotowości tworzących ją mieszkańców. Tematyczne referendum lokalne to narzędzie, które wykorzystywane w rozsądny sposób, w wielu polskich samorządach jest

---

<sup>41</sup> Stenogram 61. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 1. dzień, witryna Senatu RP <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,594,1,opis.html> [dostęp: 23.09.2024].

<sup>42</sup> M. Matyja, *op. cit.*, s. 15–81.

w stanie przywrócić mieszkańcom poczucie sprawczości. Aby tak się stało, konieczny jest powrót do rzetelnej dyskusji nad przemyślaną zmianą ustawy o referendum lokalnym. Kluczowe są zwłaszcza: obniżenie lub likwidacja progu frekwencyjnego, obniżenie wymaganej liczby podpisów pod wnioskiem o referendum, ułatwienie stronie społecznej prowadzenia kampanii referendalnej, wprowadzenie dnia referendalnego. Do tego potrzebna jest jednak świadomość i wola polityczna rządzących państwem.

## Bibliografia

- Aktywiści na zleceniach PiSu, czyli dlaczego samorządowcom przeszkadza demokracja bezpośrednia?, Podcast „Międzymiastowo” Klubu Jagiellońskiego, Spotify, <https://open.spotify.com/episode/1HWK-WUvf4NLIUEW6n18DHO?si=ff06678a5a37410a> [dostęp: 27.08.2024].
- Bała P., Referendum zawiera merytorycznie błędne pytania, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-ogolnokrajowe-opinia-advokata,522689.html> [dostęp: 5.09.2024].
- Chybalski P., Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy
- zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk sejmowy nr 1768), Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2022.
- Dziemidok-Olszewska B., Michalczyk-Wlizło M., Initiative Of President Andrzej Duda Regarding The Change Of The Constitution, „Teka of Political Science and International Relations” 2018, nr 13/1.
- Gałczyńska M., PiS wymyślił „plebiscyty ludowe”, by siać chaos w samorządach? „Niewiarygodnie groźne”, Onet.pl, [https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/pis-wymyslil-plebiscyty-ludowe-by-siac-chaos-niewiarygodnie-grozne/fxc934s?utm\\_source=tw\\_onet&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=onetsg\\_fb](https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/pis-wymyslil-plebiscyty-ludowe-by-siac-chaos-niewiarygodnie-grozne/fxc934s?utm_source=tw_onet&utm_medium=social&utm_campaign=onetsg_fb) [dostęp: 30.08.2024].
- Horbaczewski R., Senat odrzucił nowelizację ustawy o referendum lokalnym, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym-weto-senatu,520582.html> [dostęp: 19.09.2024].
- Konstytucja RP Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483;
- Matyja M., Otworzyć układ. Dlaczego Polska potrzebuje demokracji bezpośredniej?, [w:]
- M. Matyja, P. Trudnowski, T. Synowiec, R. Zygmunt, Demokracja bezpośrednia. Wizja-propozycje-doświadczenia-badania, Fundacja Potrafisz Polsko, s. 36, witryna Lubbezposrednio.pl, <https://lubbezposrednio.pl/wp-content/uploads/2023/12/demokracja-bezposrednia-web.pdf> [dostęp: 30.08.2024].
- Polska Agencja Prasowa, Są wyniki referendum lokalnego w Bielsku-Białej, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/sa-wyniki-referendum-lokalnego-w-bielsku-bialej,455235.html> [dostęp: 9.09.2024].
- Polska Agencja Prasowa, Wrześniowe referendum w ogniu krytyki. Eksperci wskazują, że pytania są nieprecyzyjne, Money.pl, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/wrzesniowe-referendum-w-ogniu-krytyki,251,0,1892091.html> [dostęp: 5.09.2024].
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768, 2021; witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62> [dostęp: 16.09.2024].
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768-A, 2021, witryna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768-A> [dostęp: 16.09.2024].

- Rosińska A., Kozłowski B., Skuteczność instytucji referendum lokalnego w sprawie referendum tematycznych w kadencji 2014–2018, „Eastern Review” 2022, nr 11/1.
- Stenogram 61. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 1. dzień, witryna Senatu RP, <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,594,1,opis.html> [dostęp: 23.09.2024].
- Trudnowski P., Jak zreformować polskie referenda? 14 punktowych postulatów zmian,
- [w:] M. Matyja, P. Trudnowski, T. Synowiec, R. Zygmunt, Demokracja bezpośrednia. Wizja-propozycje-doświadczenia-badania, Fundacja Potrafisz Polsko, s. 97–106, Lubbezosrednio.pl, <https://lubbezosrednio.pl/wp-content/uploads/2023/12/demokracja-bezposrednia-web.pdf> [dostęp: 10.09.2024].
- Trudnowski P., Minister zapowiada: będą prace i dyskusje nad obniżeniem progu i liczby podpisów w referendum, witryna Lubbezosrednio.pl, <https://lubbezosrednio.pl/minister-zapowiada-beda-prace-i-diskusje-nad-obnizeniem-progu-waznosci-i-liczby-podpisow-w-referendum/> [dostęp: 23.09.2024].
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Waluś M., Jacek Majchrowski i spółka. Prezydent Krakowa chce być smokiem, który obroni miasto przed PiS i przechytry Dratewkę, Onet.pl, <https://www.onet.pl/informacje/onetkrakow/smok-ktory-obroni-miasto-i-przechytry-dratewke-prezydent-krakowa-i-jego-spolka/v8yq9er,79cfc278> [dostęp: 30.08.2024].
- Witryna Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [dostęp: 30.08.2024].
- Zakrzewski T., Referendum lokalne: czas na reformę, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2020.

## O AUTORZE

Dr Tomasz Wawak – radny Rady Miejskiej w Bielsku-Białej w latach 2018–2024, a wcześniej działacz społeczny i przewodniczący rady osiedla. W latach 2020–2023 koordynator Instytutu Strategii 2050 w województwie śląskim. W latach 2021–2023 pracownik Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej. Stopień doktora nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji uzyskał w 2019 roku na Uniwersytecie Śląskim. Naukowo zajmuje się zagadnieniami samorządu terytorialnego oraz systemami politycznymi Wielkiej Brytanii i Niemiec.

## STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony problemowi zmian prawa w zakresie tematycznego referendum lokalnego. Opisano powody nieefektywnego funkcjonowania tego instrumentu demokracji bezpośredniej: istnienie wysokiego progu frekwencyjnego i dużej liczby wymaganych podpisów poparcia pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Postulowanymi rozwiązaniami są obniżenie progu oraz liczby podpisów. Zmiana prawa referendalnego skutkować może większą demokratyzacją życia politycznego w samorządzie terytorialnym.

Słowa kluczowe

*referendum lokalne, referendum tematyczne, demokracja bezpośrednia, partycypacja obywatelska, ustrój samorządu terytorialnego*

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

**Warszawa, październik 2024**  
**Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego**  
**ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa**

**WWW.FRDL.ORG.PL**