



Możliwości udziału obywateli w konsultacjach społecznych oraz procesie stanowienia prawa

Poradnik opracowany przez Fundację „Masz Prawo” z siedzibą w Tarnobrzegu jako zadanie publiczne zlecone i sfinansowane ze środków otrzymanych od Powiatu Stalowowolskiego w ramach edukacji prawnej, o której mowa ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. 2015 poz. 1255 z późniejszymi zm.), w związku z realizacją zadania prowadzenia punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Powiecie Stalowowolskim w 2019 roku.

Tarnobrzeg 2019

Wstęp

W państwach opartych na ustrojach demokratycznych jedną z najważniejszych cech jest możliwość aktywnego udziału obywateli w procesie stanowienia prawa oraz współpodejmowania innych istotnych decyzji publicznych, wynika to z podstawowych praw obywatelskich. W zależności od formy takiej aktywności, udział obywateli ma bezpośredni bądź pośredni wpływ na proces stanowienia prawa. W obecnych czasach coraz częściej da się zaobserwować rozszerzanie tradycyjnych procesów stanowienia prawa w kierunku angażowania w nie obywateli, samodzielnie czy przez udział organizacji skupiających w swych strukturach obywateli.

W Polsce istnieje coraz więcej narzędzi mających na celu partycypowanie obywateli w procesie stanowienia prawa, podejmowania decyzji czy to na szczeblu ogólnokrajowym czy lokalnym. Ich kwintesencja przejawia się w komentowaniu projektów prawa lub decyzji administracyjnych, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Powyższym celom służą między innymi konsultacje społeczne, petycje, inicjatywa ustawodawcza i referendum. Poszczególne formy partycypacji różnią się także efektywnością oddziaływania, a każda z tych form ma swoje wady i zalety.

Pozytywnym zjawiskiem w zakresie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa i udziału w konsultacjach społecznych są motywy jakie przyświecają obywatelom, nie są to już chęci zabezpieczenia swoich jednostkowych interesów, ale coraz częściej dbałość o interesy i dobro wspólne całego narodu czy lokalnej społeczności.

I. **Udział obywateli w konsultacjach społecznych**

Konsultacje społeczne, co to takiego ?

Konsultacja, zgodnie z definicją słownikową oznacza udzielenie rady, zasięgnięcie opinii u specjalisty lub rzeczoznawcy, naradę specjalistów w jakiejś sprawie.¹ Konsultacje społeczne są kolejnym z narzędzi uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną – bezpośrednio lub pośrednio – skutki proponowanych przez administrację działań.

Z drugiej strony, w ramach konsultacji władze mogą prezentować obywatelom plany dotyczące uchwalania nowych aktów prawnych bądź dokonywania w nich zmian, inwestycji lub innych przedsięwzięć, a po zasięgnięciu ich opinii o ostatecznej treści podjętej decyzji.

Konsultacje społeczne jako forma partycypacji społecznej

Konsultacje społeczne są jedną z form partycypacji obywatelskiej, czyli włączania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących życia publicznego. Partycypacja publiczna to sposób na aktywne branie udziału w wydarzeniach, które dotyczą nas samych, to możliwość zabierania głosu i uczestnictwa w działaniach i decyzjach władzy, jest istotna nie tylko przez wzgląd na potencjalnie trafniejsze dostosowanie prawa do oczekiwań społecznych, lecz również z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa, głównie dlatego, że zwiększa ogólną skłonność społeczeństwa do interesowania się sprawami publicznymi i dbania o dobro wspólne. Stopniowanie poziomu wpływania obywateli na podejmowanie decyzji prezentuje tzw. drabina partycypacji.



Źródło: strona internetowa <http://www1.rcl.gov.pl/niz>

¹ Słownik wyrazów obcych, (red.) M. Bański, Warszawa 2004.

Konsultacje społeczne mieszczą się na środkowym szczeblu partycypacji, gdyż w sposób bezpośredni nie mają wpływu na ostateczny kształt decyzji, ale mają zdecydowanie większe znaczenie aniżeli informowanie obywateli o podejmowanych przez władze decyzjach. Aby konsultacje społeczne były celowe i rzetelne, wszyscy biorący w nich udział powinni rozważyć wszystkie za i przeciw.

Jakie podstawy prawne mają konsultacje społeczne?

Podstawowym źródłem istnienia konsultacji społecznych jako formy zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji jest ustawa zasadnicza-Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

art. 4 tejże ustawy stanowi:

- 1) *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.*
- 2) *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.*

art. 54

1. *Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*
2. *Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.*

art. 61

1. *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*
2. *Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.*
3. *Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.*
4. *Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.*

Zgodnie z w/w przepisami rząd i samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (wtedy często są one obowiązkowe) oraz w innych sprawach, ważnych dla wspólnot samorządowych.

Jakie są etapy przeprowadzania konsultacji społecznych?

- informowanie o planach/zamierzeniach,
- prezentacji poglądów na sposoby rozwiązania problemu,

- wymiana opinii,
- znajdowania rozwiązań,
- informowania o finalnej decyzji.

W jakiej formie można realizować konsultacje społeczne?

- spotkania publiczne,
- zgłaszanie uwag na piśmie,
- wysłuchania publiczne,
- powołanie lokalnych ciał konsultacyjnych.

W Polsce podejmowano liczne prace nad przyjęciem ogólnych standardów określających zasady konsultacji społecznych. Część rozwiązań jest zapisana w różnych aktach prawnych, część jest skodyfikowana w postaci dobrych praktyk czy rekomendacji.

Jednym z przejawów konsultacji społecznych jako formy partycypacji społecznej jest coraz bardziej popularny budżet obywatelski, owa popularność istnieje zarówno po stronie władz samorządowych, jak i po stronie obywateli. Mieszkańcy mogą decydować o niektórych wydatkach z ich lokalnego budżetu.

Spółeczeństwo, zauważając realne efekty tej formy wydatkowania środków publicznych w swoim otoczeniu, coraz aktywniej zaczęło wykorzystywać tę formę do wprowadzania zmian i rozwiązań, które z ich punktu widzenia są najbardziej korzystne i właściwe. Chętnie przygotowują projekty zadań, a potem coraz liczniej biorą udział w głosowaniach nad najciekawszymi/najodpowiedniejszymi zadaniami do realizacji.

Podstawą prawną do utworzenia budżetu obywatelskiego jest artykuł 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (*Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95*) na mocy którego w wypadkach przewidzianych ustawą, oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, na jej terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (*Dz.U. 2018 poz. 130*) ustawodawca usankcjonował dotychczasową praktykę gmin w zakresie konstruowania budżetów obywatelskich jako konsultacji społecznych oraz wprowadził możliwość realizacji

takich działań przez powiaty i województwa. Największa zmiana dotyczy miast na prawach powiatu, które obowiązkowo muszą mieć budżety obywatelskie.

Reasumując ideę konsultacji społecznych należy uznać że, są one owszechnie postrzegane jako istotna, skuteczna i efektywna forma partycypacji publicznej. Konsultacje społeczne mają składają się zawsze z dwóch stron: stroną decyzyjną (najczęściej organizatora konsultacji i stroną konsultującą (zazwyczaj stroną społeczną). Pamiętać należy, że nie zawsze stanowisko strony konsultującej jest spójne i jednolite, gdyż często pośród tych grup pojawiają się różne interesy i potrzeby. Jednak najważniejszym celem konsultacji jest włączenie obywateli do zainteresowania się, zabrania głosu, a w efekcie być może współdecydowania i bycia współodpowiedzialnym za sprawy publiczne które ich dotyczą czy to na szczeblu centralnym czy samorządowym.

II. Udział obywateli w procesie stanowienia prawa

Obowiązujące w obecnym stanie prawnym przepisy i standardy, dają obywatelom oraz organizacjom skupiającym obywateli, różnorakie środki za pomocą których mogą uczestniczyć w procesie stanowienia prawa, zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym. W Polsce system stanowienia prawa coraz szerzej otwiera się na udział obywateli dając im coraz to nowe możliwości aktywności.

Wskazać należy, że obok prawa do korzystania z inicjatywy ustawodawczej czy uchwałodawczej, istnieją inne formy wpływania na powstawanie określonych aktów prawnych, ich treść i kształt, są to m.in. wnoszenie petycji, wniosków i skarg, instytucja referendum publicznego.

Inicjatywa ustawodawcza

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje zarówno posłom, Senatowi, Prezydentowi RP czy Radzie Ministrów, jak i zwykłym obywatelom. Powyższe uprawnienie ma swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej która w art. 118 stanowi:

1. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.*
2. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.*
3. *Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.*

Z kolei tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określa ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (*Dz. U. 1999, Nr 62, poz. 688 ze zm.*). Inicjatywa ustawodawcza nie może dotyczyć:

1. projektu ustawy budżetowej oraz ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów publicznych – inicjatywę posiada wyłącznie Rada Ministrów (art. 221 Konstytucji),
2. projektu ustawy o zmianie Konstytucji – inicjatywa przysługuje grupie obejmującej co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatowi oraz prezydentowi (art. 235 ust. 1 Konstytucji),

Kiedy i w jaki sposób obywatel może podjąć inicjatywę ustawodawczą?

Aby inicjatywa ustawodawcza obywateli była możliwa w pierwszej kolejności musi poprzeć ją grupa co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu. Obywatel, chcący poprzeć projekt obywatelski oprócz złożenia podpisu na wykazie powinien podać swoje imię i nazwisko, adres zamieszkania i numer identyfikacji PESEL. Przepisy zawarte w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nakazują aby działania obywateli w zakresie projektów ustaw były sformalizowane, dlatego obywatele muszą powołać komitet inicjatywy ustawodawczej złożony co najmniej z 15 osób, będących obywatelami polskimi i posiadający prawo wybierania do Sejmu. Są oni zobowiązani złożyć oświadczenie o przystąpieniu do komitetu i wybrać pełnomocnika który ich reprezentuje. Co ważne, po złożeniu przez komitet inicjatywy ustawodawczej Marszałkowi Sejmu, projektu-komitet nie ma już możliwości zmiany projektu, nawet w formie autopoprawki. Powyższe uprawnienie przysługuje tylko rządowi, posłom, senatorom i prezydentowi. Jeśli w danej kadencji Sejmu nie udało się zakończyć prac nad projektem obywatelskiego aktu prawnego przechodzi on automatycznie do Sejmu kolejnej kadencji. Prace nad projektami obywatelskimi muszą rozpocząć się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu, a w przypadku kiedy jest to kolejna kadencja – w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu.

Jakie wymagania musi spełnić projekt obywatelski?

Wymagania jakie musi spełnić projekt obywatelski wynikają z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz regulaminu Sejmu. Najważniejszymi z nich są:

- uzasadnienie zawierające określone treści (np. podanie celu, porównanie stanów prawnych – obecnego i spodziewanego).
- opisanie przewidywanych skutków finansowych.

Tworzenie projektu aktu prawnego bywa trudne dla przeciętnego obywatela dlatego pomocnym rozwiązaniem jest skorzystanie z pomocy organizacji pozarządowych które dzięki doświadczeniu i zasobach ludzkich są w stanie ułatwić obywatelom proces przygotowywania aktu prawnego. Z uwagi na sformalizowaną procedurę legislacyjną liczba projektów obywatelskich, które przeszły pomyślnie całą procedurę jest marginalna.

Inicjatywa uchwałodawcza

Obywatele mają również możliwość wpływu na lokalną inicjatywę uchwałodawczą kształtując tym samym akty prawa miejscowego. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest lokalnym odpowiednikiem obowiązującej na poziomie krajowym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Środek ten jest wykorzystywany w społecznościach lokalnych, w tym również przez organizacje pozarządowe, do zmobilizowania władz lokalnych do debaty nad danym problemem. Przed 2018 r. prawo mieszkańców do korzystania z inicjatywy uchwałodawczej zależało od dobrej woli władz samorządu, po tej dacie znowelizowane zostały przepisy ustaw o samorządzie gminy, powiatu i województwa i zagwarantowane zostało mieszkańcom samorządów prawo do występowania z inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących. Powyższe akty uregulowały ogólne warunki występowania z inicjatywą uchwałodawczą, pozostawiając szczegółowe procedury poszczególnym samorządom. Tak więc to organy stanowiące na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego decydują o kształcie i sposobie jej wykonywania. W przeważającej większości właściwe regulacje zamieszczane są w statutach danej jednostki samorządu terytorialnego.

Co ważne, niektóre sprawy nie mogą być przedmiotem uchwały wniesionej w procedurze inicjatywy uchwałodawczej pochodzącej od mieszkańców.

- sporządzania projektu uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany,
- w sprawie sporządzania projektu uchwały budżetowej lub o jej zmianie,
- o prowizorium budżetowym.
- powołania i odwołania sekretarza i skarbnika gminy,
- odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy.

W tych sprawach inicjatywa uchwałodawcza przysługuje wyłącznie organowi jednostki samorządu terytorialnego.

Petycje

Możliwość występowania przez obywateli z petycjami są kolejnym sposobem uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia prawa. Petycje to propozycje, które można składać do władz, postulując podjęcie określonej decyzji lub zmianę obowiązującego prawa. Obywatele, jak i inne podmioty poprzez odpowiednio przygotowane i skierowane petycje mogą spowodować rozpoczęcie procesu legislacyjnego.

Zasady i tryb wnoszenia petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (*Dz. U. z 2014 r. poz. 1195, z późn. zm.*) jednak wskazać należy, iż samo prawo do występowania z petycjami do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych gwarantuje art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Co może być przedmiotem petycji?

Zgodnie z art. 2 ust.2 ustawy o petycjach przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności:

- zmiany przepisów prawa,
- podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję,
- życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Petycja może być złożona w interesie:

- 1) publicznym;
- 2) podmiotu wnoszącego petycję;
- 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą;

Kto może wnieść petycję i w jakim trybie?

Zgodnie z art. 2. ust 1. ustawy petycja może być złożona przez: osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Do kogo można wnieść petycję?

Petycje mogą być kierowane do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Co powinna zawierać petycja?

Petycja powinna zawierać:

1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;

2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;

3) oznaczenie adresata petycji;

4) wskazanie przedmiotu petycji

Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję.. Petycja składana w interesie podmiotu trzeciego zawiera także imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej tego podmiotu.

Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

Skargi i wnioski

Odmianą formą komunikacji z organami władzy publicznej są skargi i wnioski. Prawo składania przez obywateli skarg i wniosków również gwarantuje Konstytucja, art. 63 stanowi: *„Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.”*

Tryb i zasady składania skarg i wniosków reguluje m.in. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168, art. 241) przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Zaś art. 227 k.p.a. stanowi, iż przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Treść art. 226. k.p.a. stanowi iż *„Rada Ministrów wyda, w drodze rozporządzenia, przepisy o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków”* Tym rozporządzeniem jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46.

W jakiej formie przyjmowane są skargi i wnioski?

Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. W razie zgłoszenia skargi lub wniosku ustnie, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół który podpisują wnoszący skargę lub wniosek

i przyjmujący zgłoszenie. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi lub wniosku, imię i nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy. Przyjmujący skargi i wnioski potwierdza złożenie skargi lub wniosku, jeżeli zażąda tego wnoszący.

Jak wygląda procedura rozpoznawania skarg i wniosków?

Skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

Jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne materiały.

Jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek.

Skarga dotycząca określonej osoby nie może być przekazana do rozpatrzenia tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej.

Organ rozpatrujący skargę lub wniosek może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydając polecenie lub podjąć inne stosowne środki, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania.

Referendum

Referendum polega na bezpośrednim wypowiedzeniu się w danej sprawie będącej przedmiotem głosowania przez, obywateli posiadających prawo do głosowania. Wynik takiego głosowania może być wiążący lub tylko prezentować opinię społeczeństwa. Referenda można podzielić ze względu na różne kryteria ich podziału.

a) przedmiot głosowania:

- referendum konstytucyjne – dotyczy jej zatwierdzenia bądź zmiany;
- referendum ustawodawcze- dotyczy przyjęcia lub odrzucenia projektu ustawy
- referendum problemowe (administracyjne) – jego celem jest rozstrzygnięcie konkretnego problemu (np. budowa drogi);
- referendum arbitrażowe – mające na celu rozstrzygnięcie określonego sporu pomiędzy organami państwa;

b) konieczność przeprowadzenia:

- referendum obligatoryjne (obowiązkowe)- jest konieczne w celu podjęcia niektórych decyzji. Obowiązek przeprowadzenia wynika wprost z przepisów konstytucji lub ustawy
- referendum fakultatywne- jego przeprowadzenie uzależnione jest od podjęcia przez uprawniony podmiot decyzji w tej sprawie a więc, wystąpienia z inicjatywą referendalną lub zarządzenia referendum;

c) czas przeprowadzenia- kiedy przedmiotem referendum jest konkretny akt prawny lub jego projekt.

- referendum cząstkowe, wstępne - może mieć miejsce przed głosowaniem poprzedzającym uchwalenie lub złożenie określonego aktu prawnego. Skutkuje ono obowiązkiem określonych organów państwowych uwzględnienia woli wyrażonej przez obywateli w dalszych etapach postępowania legislacyjnego lub wywołuje bezpośredni skutek równoznaczny z uchwaleniem danego aktu;
- referendum ratyfikacyjne- przeprowadzane po uchwaleniu danego aktu prawnego przez parlament, ale przed jego wejściem w życie.

d) zasięg terytorialny;

- referendum ogólnokrajowe odbywające się na terenie całego kraju;
- referendum lokalne, w którym mieszkańcy określonej wspólnoty lokalnej mogą podejmować decyzje w kwestiach o istotnym znaczeniu dla danej społeczności.

e) sposób sformułowania pytania referendalnego; wyróżnia się:

- referendum aprobatywne – przyjmujące;

-referendum derogacyjne – odrzucające;

e) moc wiążącą danego głosowania; wyróżnia się:

- referendum opiniodawcze- obywatele wyrażają jedynie opinię w sprawie, zaś ostateczną decyzję pozostawia się właściwym organom.

- referendum stanowiące, zwane również rozstrzygającym- obywatele podejmują wówczas decyzje, które w tym przedmiocie są wiążące dla władz państwowych.

Podsumowanie

Wskazane powyżej formy uczestnictwa obywateli w konsultacjach społecznych i procesie stanowienia prawa ma zasadnicze znaczenie w zakresie jakości powszechnie obowiązującego prawa, realizacji potrzeb społeczeństwa w aspekcie stanowienia prawa, respektowania zagwarantowanych obywatelom praw, a także budowania silnego i stabilnego systemu prawnego. Aktywność organizacji pozarządowych, różnych grup społecznych, a w końcu samych obywateli w proces stanowienia prawa w zależności od stopnia zaangażowania czy to w sposób nie wiążący jak to ma miejsce w przypadku informowania obywateli o planowanych rozwiązaniach prawnych, przez konsultacje społeczne aż po danie obywatelom prawa decydowania czy współdecydowania o podejmowanych działaniach prawnych determinuje poziom wpływu obywatelskiego na kształt prawa, np. po przez prawo do udziału w wyborach powszechnych czy samorządowych. Z drugiej strony aktywność obywateli jest istotną pomocą dla organów zajmujących się stanowieniem prawa czy to na szczeblu krajowym czy samorządowym w zakresie prezentowanych przez obywateli rozwiązań, opinii, uwag. Wszelkie formy tej aktywności pozwalają podmiotom zaangażowanych w proces stanowienia maksymalnie i optymalnie dopasować przyjmowane przepisy prawne do potrzeb i problemów obywateli, gwarantując tym samym dbałość o dobro wspólne.

