

Warszawa, dnia 6 grudnia 2024 r.

BEOS-WPP-1999/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji w sprawie zmiany art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r.
o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.)
(petycja BKSP-155-X-250/24)

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę przepisu art. 55 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.), dalej jako: „ustawa o referendum lokalnym”, poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

Art. 55

1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 10% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 1/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

W ocenie Autorów petycji obowiązujące wymagania w zakresie frekwencji w referendum lokalnym, warunkujące ważność tego rodzaju głosowania, są zbyt wysokie, co czyni referendum lokalne instrumentem nieskutecznym. W konsekwencji proponują obniżenie wymaganego progu uczestnictwa w referendum, wyrażając oczekiwanie, że działanie to sprawi, iż „referenda będą miały wiążący a nie wyłącznie konsultacyjny charakter”. Realizacja tej propozycji, zdaniem Autorów petycji, pozwoli

jednocześnie upowszechnić podstawową instytucję demokracji bezpośredniej, jaką jest referendum.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja, będąca przedmiotem niniejszej opinii, obejmuje zmianę przepisów prawa o randze ustawowej. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. W myśl art. 55 ustawy o referendum lokalnym:

1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

W przywoływanym przepisie określono wymogi, których spełnienie warunkuje ważność referendum lokalnego. W ustawie o referendum lokalnym w zależności od przedmiotu, którego dotyczy głosowanie, wyróżniono dwa typy referendum lokalnego. Podział ten uwzględniony został także w cytowanym art. 55 ustawy o referendum lokalnym, w którym odniesiono się do ważności, w ust. 1 – tzw. referendum

tematycznego¹, i w ust. 2 – tzw. referendum odwoławczego². Wytyczne, o których mowa w art. 55 ustawy o referendum lokalnym dotyczą obecności w referendum lokalnym. W doktrynie przyjmuje się, że: [r]ozwiązanie takie ma na celu uzależnienie ważności referendum, a tym samym możliwości przyjęcia, że jego wynik jest wiążący, rozstrzygający, od pewnego minimalnego zainteresowania referendum ze strony mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, wyrażającego się w ich udziale w tym referendum”³.

Co do zasady, wymóg frekwencji w referendum lokalnym wynosi co najmniej 30% uprawnionych głosowania (art. 55 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym). Spisy osób uprawnionych do udziału w referendum – zgodnie z art. 18 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego⁴ – sporządza się na podstawie informacji gromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców. Aktualizacja danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców, jako zadanie zlecone, spoczywa na gminie (art. 18 § 10 Kodeksu wyborczego). Liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu, ustala się w oparciu o dyspozycję art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy o referendum lokalnym. W przepisie tym przyjmuje się, że liczba kart ważnych traktowana jest jako liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu. Są to karty wyjęte z urny, urzędowo ustalone i opatrzone pieczęcią obwodowej komisji (art. 58 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym).

W przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich próg ważności został ustanowiony w odmienny sposób. W art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym inaczej, niż w ust. 1 tego przepisu, odwołano się nie do liczby osób uprawnionych do głosowania, a do liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu, która ma być nie mniejsza niż 3/5. Rozwiązanie to „ma na celu zapewnienie, że o odwołaniu

¹ Są to referenda lokalne: co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej danej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym), w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym) 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 o referendum lokalnym).

² Są to referenda lokalne: w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym) oraz w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie (art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym).

³ A. Rakowska-Trela, *Art. 55, [w:] Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.).

piastuna lub członków określonego organu zadecyduje co najmniej zbliżona liczba uprawnionych mieszkańców do tych, którzy dany organ wybrali”⁵.

Przepis ustanawiający próg ważności w referendum odwoławczym został wprowadzony do ustawy o referendum lokalnym na mocy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457 ze zm.). Przed przywoływaną nowelizacją ustawy o referendum lokalnym, wymagana frekwencja warunkująca ważność referendum lokalnego wynosiła co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wymóg ten miał charakter ogólny, dotyczył każdego rodzaju referendum lokalnego, a więc także referendum odwoławczego. Zmiany wprowadzane nowelą ustawy o referendum lokalnym z 2005 r. uzasadniano następująco: „[p]róg 30% w ustawie o referendum lokalnym w celu odwołania organu wykonawczego gminy lub rady gminy jest progiem sztucznym i bardzo trudnym, a w przeważającej części niemożliwym do przekroczenia. Tymczasem analiza danych o frekwencji w wyborach bezpośrednich wójtów przeprowadzonych w 2002 roku (zwłaszcza w II turze) wskazuje, że duża część osób uzyskała mandat przy frekwencji niższej niż 30%. Nieskuteczność odwołania organu zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia, że organ złamał lub też często łamie prawo sprawia, że lokalne społeczności czują się bezsilne i bezradne”⁶.

W odniesieniu do powyższego, należy wskazać, że przyjęte w art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym rozwiązanie, miało ułatwić możliwość odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich w drodze referendum lokalnego.

2. W doktrynie ocena progów frekwencyjnych przyjętych w art. 55 ustawy o referendum lokalnym nie jest jednoznaczna. Przykładowo, zdaniem J. Kucińskiego frekwencja na poziomie 30% jest zbyt wysoka i trudna do osiągnięcia, dlatego proponuje jej obniżenie do 20%⁷. Przeciwny temu stanowisku jest P. Uziębło, który uważa, że „najistotniejszą wartością jest [...] reprezentatywność decyzji”⁸ podejmowanej w ramach referendum, dlatego uważa on, że frekwencja na poziomie

⁵ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, Legalis/el.

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy - Kodeks karny wykonawczy, druk nr 3981/IV kadencja Sejmu RP.

⁷ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w III RP*, Warszawa 2007, s. 250.

⁸ P. J. Uziębło, *Art. 55, [w:] Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, LEX/el.

30% jest stosunkowo niska. Autor ten przyjmuje, że „nie powinno się dążyć do ewentualnego obniżania takiego progu, koniecznego dla skuteczności referendum, gdyż tym samym wcale nie doprowadzi się do wzrostu aktywności obywatelskiej, a przeciwnie, może to skutkować dalszym poszerzaniem apatii społecznej [...]”⁹.

Zdaniem P. Uziębły wymóg frekwencji, o którym mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, tj. 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu również jest zbyt łagodny. Uwzględniając krajową praktykę, cechującą się niewielką frekwencją w referendach lokalnych, nie można jak zaznacza P. Uziębło wykluczyć sytuacji, w której „odwołanie organu samorządu lokalnego może nastąpić nawet przez mniej niż dziesiątą część wyborców z danej jednostki samorządowej”¹⁰. Co nie wydaje się wystarczająco reprezentatywnym poparciem dla tak istotnej, w kontekście funkcjonowania lokalnej społeczności, decyzji. Tym bardziej – jak wskazuje P. Uziębło – miały miejsce przypadki, w których przy piętnastoprocentowej frekwencji w referendum lokalnym, za odwołaniem osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego głosowało ponad 92% głosujących, zaś w kolejnych wyborach ta sama osoba wygrała już w pierwszej turze, uzyskując 50,6% ważnie oddanych głosów¹¹.

Swego rodzaju zaprzeczeniem poglądu P. Uziębły jest stanowisko prezentowane przez B. Dautera, zgodnie z którym, jeżeli w wyborze odwoływanego organu frekwencja byłaby na tyle niska, że 3/5 z liczby osób biorących udział w jej wyborze stanowiłoby mniej niż 30% uprawnionych do głosowania, wówczas referendum odwoławcze będzie ważne, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. W takim wypadku art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym nie ma zastosowania¹². Stanowisko to nie spotkało się z aprobatą innych przedstawicieli doktryny. Zadaniem A. Rakowskiej-Treli brakuje regulacji, która dopuszczałaby takie działanie, a zatem „[n]ależy [...] opowiedzieć się za interpretacją nakazującą, w każdym przypadku ważność referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² B. Dauter, *Art. 55, [w:] Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, red. K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, Kraków-Warszawa 2007, LEX/el.

uzależniać od frekwencji wynoszącej co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”¹³.

W ekspertyzie Instytutu Spraw Obywatelskich poświęconej referendum lokalnemu przyjęto, że „[o]becne progi frekwencji, od których uzależniona jest ważność referendum są podstawową barierą ograniczającą rozpowszechnienie tej formy demokracji bezpośredniej”¹⁴. W opracowaniu tym prezentowany jest pogląd, jakoby istnienie progów frekwencyjnych stanowiło element niepożądany w praktyce referendalnej. W tym kontekście powołano się na wytyczne Komisji Weneckiej¹⁵, w których postuluje się, by w stosunku do referendum nie określać m.in. kategorii kworum frekwencyjnego, ponieważ kumuluje ono niebiorących udziału w głosowaniu z głosującymi przeciw, co daje fałszywy rezultat. W literaturze wskazuje się, że „całkowita rezygnacja z progu frekwencyjnego wydaje się jednak krokiem zbyt daleko idącym, gdyż [w przypadku referendum odwoławczego – W.W.-R.] może dochodzić do odwoływania organów nawet przy znikomej frekwencji. Z tego względu, pomimo formalnej możliwości rezygnacji z progu frekwencyjnego w związku z brakiem jego umocowania konstytucyjnego [...], taki krok nie wydaje się dobrym rozwiązaniem”¹⁶.

3. W przywoływanym stanowisku doktryny odwoływano się do krajowych doświadczeń w zakresie frekwencji w przeprowadzonych referendach lokalnych. Na podstawie tych doświadczeń, trudno mówić o dużej skali uczestnictwa w referendach lokalnych. Posiłkując się danymi wskazanymi w ekspertyzie Instytutu Spraw Obywatelskich, warto nakreślić, że w latach 2014-2018 zorganizowano 28 referendów tematycznych, z czego prawie połowa z nich, tj. 13 referendów było nieważnych z tego względu, że frekwencja uzyskana w głosowaniu wynosiła poniżej 30%. W tym samym czasie odbyły się 46 referenda odwoławcze, z czego tylko w 6 przypadkach udało się uzyskać frekwencję wymaganą do ważności tego głosowania, co skutkowało odwołaniem sześciu organów jednostek samorządu terytorialnego. Średnia frekwencja

¹³ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, Legalis/el.

¹⁴ T. Zakrzewski, *Referendum lokalne: czas na reformę. Ekspertyza 2020*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2020, s. 21.

¹⁵ Warunki Dobrej Praktyki Referendalnej przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów na 19. Posiedzeniu (Wenecja, 16 grudnia 2006) oraz przez Komisję Wenecką na 70. Sesji plenarnej (Wenecja, 16-17 marca 2007), <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf> [dostęp: 28 listopada 2024 r.].

¹⁶ M. Rulka, *Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych*, „Infos” 2016, nr 17, s. 4.

w głosowaniach tematycznych wyniosła 31,06%, zaś w referendach odwoławczych było to 16,11%¹⁷.

4. Zauważyć należy, że w przeszłości podejmowano próby nowelizacji treści art. 55 ustawy o referendum lokalnym poprzez zmianę, a konkretnie obniżenie bądź likwidację progów frekwencji, od których uzależniona jest ważność referendum lokalnego. Ostatnią taką próbę przeprowadzono w poprzedniej, tj. IX kadencji Sejmu RP. Nie zakończono wówczas prac nad uchwaloną w dniu 9 marca 2023 r. ustawą o zmianie ustawy o referendum lokalnym¹⁸, która zakładała obniżenie progu frekwencji w referendum tematycznym do co najmniej 15% uprawnionych do głosowania, a w przypadku referendum odwoławczego do co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w wyborach na odwoływany organ. Sejm do końca IX kadencji nie zagłosował nad stanowiskiem Senatu w sprawie odrzucenia ustawy. Warto odnotować, że podczas debaty nad omawianą ustawą w Senacie, przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej z dużą rezerwą odnosił się do tego, iż progi frekwencyjne plasują się na bardzo niskim poziomie¹⁹. W debacie tej padały także głosy wyrażane przez senatorów, że wprowadzenie nowych wymogów co do wysokości frekwencji spowoduje „[...]” pomieszanie 2 trybów. W konstytucji mamy zapisaną demokrację pośrednią. To, o czym teraz dyskutujemy, to jest rozszerzenie o elementy demokracji bezpośredniej. To jest dobre do aktywizowania mieszkańców, ale jeżeli jest w kolizji z demokracją pośrednią, to prowadzi do psucia tejże demokracji na szczeblu lokalnym²⁰.

W pierwotnej wersji projektu przywoływanej ustawy²¹ proponowano likwidację progów frekwencyjnych w obu typach referendum lokalnego. Zniesienie tego wymogu każdorazowo gwarantowałoby wiążący charakter wyniku referendalnego. Propozycja ta, w szczególności w odniesieniu do referendum odwoławczego, w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji została uznana za nadmiernie ułatwienie. Brak progów frekwencyjnych w głosowaniach, w których dochodzi od odwołania organów

¹⁷ T. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 24-29.

¹⁸ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1768_u/\\$file/1768_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1768_u/$file/1768_u.pdf), [dostęp: 02 grudnia 2024 r.].

¹⁹ Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (244.) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (222.) przeprowadzonej w dniu 28 marca 2023 r., X kadencja Senatu RP, s. 9.

²⁰ *Ibidem*, s. 10

²¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768/IX kadencja Sejmu RP.

przedstawicielskich, jak wskazał P. Chybalski, sprzyja destabilizacji ich funkcjonowania. „Teoretycznie nawet niewielka (a więc niereprezentatywna dla ogółu wspólnoty samorządowej) grupa mieszkańców mogłaby stosunkowo łatwo doprowadzić do odwołania danego organu. Ponadto organy samorządowe mogłyby funkcjonować w obliczu «stałej groźby odwołania», potencjalnie podejmując decyzje pod wpływem innych kryteriów niż kierowanie się dobrem całej wspólnoty samorządowej”²². W opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji poczyniono także zastrzeżenie, co do konstytucyjności projektowanych rozwiązań. Wskazano, że „w zakresie, w jakim odnoszą się one do referendum odwoławczych, budzą wątpliwości w świetle art. 169 ust. 1 Konstytucji – gdyż, znosząc wymóg osiągnięcia jakiejkolwiek frekwencji dla wiążącego charakteru referendum, wydają się zaburzać równowagę między demokracją przedstawicielską i bezpośrednią w jednostkach samorządu terytorialnego, nadmiernie ułatwiając odwoływanie wybieralnych organów samorządowych”²³.

Przywoływana opinia Biura Ekspert i Oceny Skutków Regulacji, nie uległa dezaktualizacji wraz z wniesieniem autopoprawki do komentowanego projektu ustawy²⁴. Gwoli przypomnienia w projekcie postulowano rezygnację z progów frekwencyjnych, z kolei w autopoprawce zmieniono stanowisko, proponując obniżenie wysokości obowiązujących progów, mianowicie: co najmniej 15% uprawnionych do głosowania w przypadku referendum tematycznego i co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w wyborach na odwoływany organ. Pomimo tej zmiany w ocenie H. Izdebskiego, w dalszym ciągu aktualna pozostawała ocena, że „wskutek obniżenia progu frekwencyjnego znacznie łatwiej może dojść do odwołania organu samorządu niż doszło do jego wyboru”²⁵. To zaś rodzi ryzyko zachwiania równowagi między demokracją przedstawicielską, a demokracją bezpośrednią²⁶.

²² P. Chybalski, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym*, BAS-WAP-2646/21, opinia niepublikowana.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768-A/IX kadencja Sejmu RP.

²⁵ H. Izdebski, *Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf> [dostęp: 02 grudnia 2024 r.].

²⁶ https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/argumenty_26.pdf [dostęp: 02 grudnia 2024 r.].

Uwzględniając powyższe, nie można zaprzeczyć, że wprowadzenie proponowanych w petycji zmian w zakresie obniżenia progów frekwencyjnych, może doprowadzić do oczekiwanego wzrostu znaczenia instytucji referendum lokalnego, jako podstawowego instrumentu demokracji bezpośredniej. Spełnienie żądania wysuwanego w treści petycji wymaga jednak pogłębionych analiz, w szczególności w odniesieniu do praktyki stosowania tego mechanizmu demokracji partycypacyjnej. Podejmowane w drodze referendum lokalnego decyzje są istotne z perspektywy funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego, dlatego powinny one cechować się odpowiednim poziomem reprezentatywności, aby rzeczywiście odzwierciedlały stanowisko społeczności lokalnej, a nie pojedynczych jednostek. Co więcej należy mieć na uwadze, że nadmierne obniżanie progów frekwencyjnych w przypadku referendum odwoławczego, może prowadzić do osłabienia stabilizacji funkcjonowania władz samorządowych. Rozwiązanie takie może także budzić wątpliwości konstytucyjne, które wyżej sygnalizowano.

V. Wnioski

W przedłożonej petycji postuluje się zmianę art. 55 ustawy o referendum lokalnym. Przepis ten określa wymogi dotyczące frekwencji, których spełnienie warunkuje ważność referendum lokalnego. Autorzy petycji proponują obniżenie progów frekwencyjnych, które miałyby wynosić co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w przypadku referendum tematycznego i nie mniej niż 1/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu w przypadku referendum odwoławczego. Propozycje te stanowią znaczne obniżenie wysokości obowiązujących progów. W doktrynie brakuje jednoznacznej oceny nie tylko, co do odpowiedniej wysokości tych progów, ale w ogóle co do konieczności ich istnienia. Pomimo sygnalizowanych rozbieżności w piśmiennictwie, rozpatrując żądanie Autorów petycji, należy mieć na uwadze, że rozstrzygnięcia podejmowane w referendum lokalnym powinny charakteryzować się odpowiednim poziomem reprezentatywności. Nie mogą odpowiadać wyłącznie na potrzeby wybranych jednostek, a większości społeczności lokalnej. Dodatkowe zastrzeżenia należy poczynić w odniesieniu do propozycji obniżenia progu frekwencji w przypadku referendum odwoławczego. Przyjęcie zbyt niskiego progu frekwencji w tym typie referendum lokalnego może doprowadzić do zachwiania równowagi między dwiema formami wykonywania władzy publicznej

w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. demokracji przedstawicielskiej (art. 169 ust. 1 Konstytucji) oraz demokracji bezpośredniej (referendum lokalne, art. 170 Konstytucji). Innymi słowy, nadmierne ułatwienie odwołania wybieralnych organów samorządowych może budzić wątpliwości w świetle art. 169 ust. 1 Konstytucji.

Autor:

Wioleta Wasił-Rusecka

ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:
Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory: *petycja, referendum, samorząd terytorialny.*

Weryfikacja: W. Odrowąż-Sypniewski