

ANNA KORDIK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: aniakor3@wp.pl

Referendum lokalne w trybie art. 170 ustawy zasadniczej. Studium przypadku

Uwagi wprowadzające

Już na wstępie można wskazać, czy też zaznaczyć, że referendalna tematyka nadal wzbudza odmienne opinie zarówno wśród badaczy tejże dyscypliny, jak i szeroko rozumianego ogółu społeczeństwa. Z jednej strony opozycjoniści kwestionują sens jej regulacji w ustawie zasadniczej, podając za koronny argument jej anachroniczny charakter oraz nieurzeczywistnianie jej funkcji w ramach konstytucyjnej regulacji¹. Druga strona, czyli jej zwolennicy, twierdzą natomiast, iż jest ona nieodzownym „elementem” demokracji bezpośredniej, czyli tzw. *vox societatis*.

Na łamach niniejszego artykułu uwagę skupię na immanentnych cechach tejże instytucji. Z zaprezentowaną tezą, iż dyskurs referendum lokalnego w dalszym ciągu stanowi przejaw dynamicznej dociekliwości poszczególnych dyscyplin badawczych, zgadza się Ewa Olejniczak-Szałowska. Omawiana tu tematyka — jak zaznacza powołana autorka — oscyluje wokół takich dziedzin, jak socjologia, politologia i prawo². Moje rozważania ograniczę jednak do płaszczyzny prawa.

¹ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 325 n. Szerzej zob. B.R. Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkley-Los Angeles-London 1984, s. 117 n.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 13 n. Zob. też A. Bisztyga, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1993, nr 8, s. 23–39.

Terminologia

Korzenie etymologiczne analizowanego pojęcia należy wiązać z łacińskim słowem *refero*³, które w dosłownym tłumaczeniu znaczy: ‘referowanie, dawanie czemuś świadectwa, poddanie danej kwestii pod głosowanie’⁴. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca w ustawie szczególnej o referendum lokalnym w art. 2 ust. 1⁵ i ust. 3 ustanowił zarówno definicję materialną, jak i formalną w tym przedmiocie. Słuszną tezę w tym zakresie — postawioną przez Annę Wierzbicę — jest znaczne zawężenie postanowień ustawy zasadniczej do *lex specialis* o referendum lokalnym. Warto zauważyć, iż użyty w treści art. 170 zwrot „mogą decydować [...] o sprawach dotyczących tej wspólnoty” należy interpretować *in sensu largo*. Natomiast zakres ustawowy dokonuje wyliczenia, w jakich sprawach mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej mogą podejmować decyzje. Dlatego przyjęte ustawodawcze unormowanie w Konstytucji ma zakres szerszy od u.r.l.⁶

Kwestia niniejszego ustawowego ograniczenia w trybie art. 2 ust. 1 u.r.l. została podjęta w empirii Rzecznika Praw Obywatelskich. Ombudsman w swoim wniosku poddał ocenie zgodność przedmiotowego artykułu względem art. 170 ustawy zasadniczej. W orzeczeniu z 26 lutego 2003 r. TK uznał, iż „art. 2 ust. 1 u.r.l. jest zgodny z art. 2 i 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”⁷. Warto w tym miejscu nadmienić, iż nowela tejże ustawy z 31 stycznia 2013 r. znacznie rozszerzyła zakres w stosunku do postanowień Konstytucji RP, gdyż w treści art. 2 ust. 1 pkt 3 unormowała kwestię innych istotnych spraw dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁸. Trzeba jednakże zaznaczyć, iż wyrok TK w tej sprawie nie wprowadził ani do obrotu prawnego, ani do wykładni przepisów jasności odnośnie do tego, co może być przedmiotem referendum lokalnego. Słusznie w tym względzie zauważa A. Wierzbica, iż obecny stan prawny będzie rodził negatywne skutki w praktyce i doktrynie tegoż zagadnienia⁹.

³ https://pl.wikiquote.org/wiki/Sentencje_i_zwroty_%C5%82aci%C5%84skie (dostęp: 4.01.2015).

⁴ M. Wójcik, *Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej*, „Rynek, Społeczeństwo, Kultura” 2, 2015, nr 14, s. 33 n.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400; dalej: u.r.l.). Zob. A. Wierzbica, *Bezpośrednie rozstrzyganie przez mieszkańców w formie referendum lokalnego*, [w:] *eadem, Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 74 n.; por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 194 n.

⁶ A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 77 n. Zob. też K. Czaplicki *et al.*, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa-Kraków 2007, s. 44 n.

⁷ Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU 2003, nr 2a, poz. 16.

⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 153). Zob. A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 80 n.

⁹ *Ibidem*, s. 81 n.

Rys historyczny

Trzon modelu demokracji bezpośredniej był przedkładany już przez Marsyliusza¹⁰ z Padwy w dziele *Obrońca pokoju*¹¹. Aczkolwiek nawet wcześniej — w ustroju starożytnej Grecji — przewidywano czynny udział społeczeństwa w decydowaniu o ważkich kwestiach (zagadnieniach) obywatelskich. Powszechny udział populacji w tym procesie był poddawany publicznej debacie w różnym zakresie. Jak trafnie zauważa Mariusz Jabłoński, prawna antyczność koncentrowała się wokół takich zagadnień, jak równość obywateli, materia prawa do własnych przekonań oraz ogólnie pojętego dobra (*sensu largo*) społeczeństwa w przedmiocie tworzenia zrębów państwa¹². Zarówno forma przeprowadzania głosowania, jak i jego charakter w ogólnej płaszczyźnie pozostawał niezmienny, gdyż władni do oddawania głosu robili to w ściśle określonym miejscu i czasie, w przedmiocie sprecyzowanych zagadnień¹³.

Denotacja¹⁴ równości w kulturze starożytnej Grecji dotyczyła w głównej mierze ludzi wolnych w obrębie danego polis¹⁵. Filozofia ta u poszczególnych antycznych myślicieli była daleka od zasad egalitaryzmu. Osobą propagującą równość wśród obywateli był chociażby Platon, który wskazywał, iż każdy może być równowartościowy i mieć równe szanse, zarówno w kwestii wykształcenia, jak i przy sprawowaniu indywidualnych funkcji w państwie-mieście oraz w poszczególnie nałożonych zadaniach i obowiązkach¹⁶. Natomiast w przekonaniach Sokratesa¹⁷ odnajdujemy mocno zmodernizowany pogląd odnośnie do nieodzowności równości prawnej wszystkich obywateli bez wyjątku. Równość miała mieć odzwier-

¹⁰ Średniowieczny włoski myśliciel i pisarz polityczny. Jego doktryna oparta była na silnym rozdziale państwa od Kościoła; nie uznawała *ius* Kościoła jako prawa *sensu stricto*. https://pl.wikipedia.org/wiki/Marsyliusz_z_Padwy (dostęp: 30.08.2017).

¹¹ H. Wolska, *Referendum lokalne: terminy, zasady, ważność, prawo głosu*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/referendum-lokalne-terminy-zasady-waznosc-prawo-glosu> (dostęp: 12.01.2015).

¹² M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 17 n. Zob. też E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. 1, Wrocław 1996, s. 11 n.

¹³ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 17 n. Zob. też: E. Klein, *op. cit.*, s. 11 n.

¹⁴ Jak wskazuje Edmund Klein, zgromadzenie ludowe w Grecji zwane było eklezją, a w Rzymie — komicjami. Szerzej zob. *idem*, *op. cit.*, s. 11 n.

¹⁵ Polis (grec. *poleis*) — ‘pierwotne miejsce warowne’. Szerzej zob. M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stepień, *Historia starożytna*, Trio 2008, s. 251–253; B. Bravo, E. Wipszycka, *Historia starożytnych Greków*, t. 1, Warszawa 1988, s. 133–134.

¹⁶ A. Bielawska, *Państwo i jego ustroje w starożytnej literaturze oraz filozofii greckiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 57 n. Zob. też Platon, *Państwo*, ks. V, 473 c–d, ks. VI, 499 b–d, 500 b–501c; W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 2003, s. 100–101; Z. Stawrowski, *Platon o demokracji*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 1998, nr 2, s. 101–118.

¹⁷ Szerzej zob. K.E. Bey, *Prawny, polityczny, filozoficzny i religijny wymiar procesu i stracenia Sokratesa*, „Peitho. Examina Antiqua” 2010, nr 1, s. 6 n., <http://peitho.amu.edu.pl/volume1/Beys.pdf> (dostęp: 1.01.2010).

ciędlenie w unormowanych przepisach prawa, które miały zostać zaakceptowane przez większość obywateli. Filozof podkreślał jednak, iż prawną osnową niezachwianego państwa demokratycznego jest potrzeba opinii większości tych, którzy pozostają w mniejszości¹⁸.

W literaturze zaznacza się, że założenia średniowiecza były dalekie od kolektywu społecznego¹⁹. Rządy feudalne tak mocno zakorzeniły się w tej epoce, iż przewidywały formę poddaństwa, czyli zhierarchizowanej filiacji jednostki²⁰.

Momentem przełomowym było dopiero pojawienie się wielkich myślicieli oświecenia, takich jak Monteskiusz, Jean-Jacques Rousseau i John Locke²¹. Największy wpływ na instytucjonalizację omawianej formy rządów miał bez wątpienia J.J. Rousseau. Jego koncept ideologiczny zakładał wyrażanie woli ogółu obywateli poprzez ich bezpośrednie uczestnictwo w powszechnym głosowaniu²². Jak podkreślał, przymiot władzy bezpośredniej zostanie najpełniej urealniony dzięki zniesieniu wszystkich barier, zarówno dotyczących autocenzury majątkowej, jak i płciowej.

Kolebką²³ referendum była Helvetia²⁴. To w jej państwowych granicach ta forma sprawowania rządów była przyjętą i uznaną praktyką. Nic dziwnego, jako że właśnie na terenie Konfederacji Szwajcarskiej utworzyła ona swój trzon. W XVI w. dokonano tu pełnej instytucjonalizacji tej formy rządów²⁵. Jak zauważa A. Wierzbica, przesłanką przemawiającą za wprowadzeniem referendum w państwach środkowowschodnich było częściowe przeniesienie praw jurysdykcji centralnej na władze lokalne. Symptodem tego jest koncypowanie zdecentralizowanej administracji publicznej w szerokim rozumieniu²⁶ — jedną z podstawowych form takiej administracji jest właśnie samorząd²⁷.

¹⁸ Chodziło tutaj o intelekt mniejszości, dysponującej odpowiednią wiedzą oraz użytkującej ją w sposób godny i rozsądny. Zob. *ibidem*.

¹⁹ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 18 n. Por. Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974, s. 30–69.

²⁰ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 18 n. Zob. też M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2003.

²¹ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 18 n.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 19 n. Zob. też A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 6, s. 37 n.; J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, przeł. A. Perettkowicz, Łódź 1948, s. 19 n.

²⁴ Czyli Szwajcaria, a dokładniej — Konfederacja Szwajcarska. Szerzej zob. P. Sarnecki, *Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2016, s. 285 n.; <https://pl.wikipedia.org/wiki/Szwajcaria> (dostęp: 5.11.2017).

²⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Ogólna charakterystyka instytucji referendum*, [w:] *eadem*, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego 2002*, s. 14 n. Zob. też E. Zielińska, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995, s. 9.

²⁶ A. Wierzbica, *Referendum i wybory...*, s. 73 n.

²⁷ *Ibidem*. Zob. też E. Sękowska, *Referendum gminne — uregulowania prawne i praktyka*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie wschodniej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 133 n.

Warto przy tym wskazać, iż polski normatyw prawny w zakresie historyograficznym w przedmiocie tego zagadnienia był ukonstytuowany tylko w treści art. 72 ust. 2 Małej Konstytucji²⁸. Także projekty konstytucyjne, przedstawione podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zawierały postanowienia odnoszące się do referendum lokalnego²⁹. Godzi się rzec, iż zarówno w fazie początkowej, jak i końcowej prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zauważano potrzebę odrębnej regulacji w tejże materii — gdyż przepis dotyczył jednostki samorządu terytorialnego *sensu stricto*³⁰ — oraz regulację spektrum odwołałości organu samorządu terytorialnego. Słusznie w tym względzie zakładają Andrzej Skoczylas i Wojciech Piątek, którzy twierdzą, iż introdukcja w zakresie treści przepisu i jego ogólności była spowodowana obiekcjami co do prawnej możliwości odwołania organu samorządu terytorialnego³¹. Tym bardziej iż sama ustawa zasadnicza przesądzała o organach stanowiących. Żadnych zastrzeżeń podczas prac KKZN nie budziła jednak materia szczegółowego uregulowania instytucji referendum w ustawie szczególnej³².

Regulacja konstytucyjna

Dokonując wykładni treści art. 170 ustawy zasadniczej, trzeba wskazać, iż Konstytucja przewiduje, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tejże wspólnoty. Racjonalną tezę w tym przedmiocie jest konstatacja E. Olejniczak-Szałowskiej, iż uprawnione do głosowania na poziomie samorządowym — tak jak w przypadku referendum ogólnokrajowego — są osoby, które w dniu głosowania ukończyły 18 lat. Prawo to natomiast nie przysługuje osobom, które zostały pozbawione prawomocnym wyrokiem praw wyborczych lub publicznych bądź zostały ubezwłasnowolnione³³.

²⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426). Rzeczoną artykuł stanowił, że „mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

²⁹ A. Skoczylas, W. Piątek, *Art. 170, [w:] Konstytucja RP, t. II. Komentarz od art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 832 n.

³⁰ Zob. wypowiedź Teresy Rabskiej, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” (dalej: „Biuletyn KKZN”) 1996, nr 28, s. 28 n.

³¹ A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 947 n.

³² Zob. wypowiedź Włodzimierza Cimoszewicza, „Biuletyn KKZN” 1996, nr 29, s. 8 n.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Podstawy normatywne instytucji referendum lokalnego w innych państwach, [w:] eadem, Referendum lokalne..., s. 53 n.*

Jak trafnie wskazuje M. Jabłoński, treść art. 62 Konstytucji ma kształt *stricte* zabezpieczenia proceduralnego. Zasada ta jest realizowana przy zupełnej rewerencji realizacji prawa do sądu³⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podjęta inicjatywa referendalna nie może mieć charakteru prywatnego, czyli nie może inicjować rozwiązań dla określonych osób, czy też osoby, lecz ma dokonywać rozstrzygnięcia dla całej wspólnoty samorządowej. Dodatkowym, wynikającym z orzecznictwa, obostrzeniem jest fakt decydowania przez członków wspólnoty danej jednostki samorządowej o ścisłym spektrum jej funkcji oraz obszarze działania³⁵. Należy także zaznaczyć, iż treść postanowień w trybie art. 170 ustawy zasadniczej w części drugiej pierwszego zdania stanowi, iż społeczność lokalna „decyduje o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że ten — nałożony w ramach Konstytucji RP, obligatoryjny — obowiązek nie zostaje wypełniony do końca w kwestii referendalnej. Potwierdzeniem tejże tezy jest fakt *peculiaris lege* o samorządzie gminnym. Ustawa w trybie art. 45 ust. 2 nakłada bowiem bezwarunkowy obowiązek przeprowadzenia referendum na płaszczyźnie samoopodatkowania gminy³⁶.

W tematyce powyższych rozważań należy podnieść, iż Naczelny Sąd Administracyjny również zajął stanowisko w tej kwestii — ciekawym orzeczeniem jest tu wyrok z 14 stycznia 2014 r.³⁷ Analizując stan faktyczny tego rozstrzygnięcia, trzeba wskazać, że prawo ustanowione nie potwierdza reguły, iż referendum zawsze jest możliwe. *Exemplum* jest gmina, do której trafił wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l. w sprawie nazewnictwa ulic w gminie³⁸. W drodze niniejszego referendum mieszkańcy mieli udzielić odpowiedzi na jedno pytanie: „czy jesteś przeciw wprowadzeniu nazw ulic w gminie oraz jednocześnie czy jesteś za tym, aby rada gminy uchyliła (odrzucała) uchwałę rady gminy w sprawie nadania nazw ulicom w miejscowościach w gminie?”. Wniosek został odrzucony przez radę gminy w związku z niewłaściwym, czy też nieprawidłowym, sformułowaniem pytania³⁹. Zdaniem gminy mogło to wprowadzać osobę głosującą w błąd.

Zgodnie z przysługującym trybem złożono skargę na rzeczoną uchwałę rady gminy⁴⁰. W rozstrzygnięciu sąd I instancji uznał, iż przedłożony wniosek spełnia wszystkie przesłanki zgodnie z normatywem *specialis lege*. Ponadto niniejszy

³⁴ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 93 n. Por. wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, Z.U. 1998/6/99.

³⁵ A. Skoczyła, W. Piątek, *op. cit.*, s. 947 n.

³⁶ *Ibidem*, s. 948 n.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. II OSK 2988/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1BDF0512EF> (dostęp: 28.03.2017).

³⁸ M. Kielbus, M. Karciarz, *Referendum lokalne nie zawsze dopuszczalne*, 12.03.2014, <http://prawodlasamorządu.pl/2014.03.12-referendum-lokalne-nie-zawsze-dopuszczalne.html> (dostęp: 12.03.2014).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

wyrok, zgodnie z art. 20 ust. 3 u.r.l., zastąpił uchwałę tejże rady gminy⁴¹. Na przedmiotowe orzeczenie wniesiono jednakże kasację do NSA. W swoim rozstrzygnięciu sąd uznał,

iż w doktrynie panuje przekonanie, że 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. [...] Inne stanowisko prowadziłoby do pozbawienia konsultacji jakiegokolwiek znaczenia prawnego [...] i zachwiania pewności obrotu prawnego⁴².

Jak celnie w tej materii stwierdzają Maciej Kielbus i Mateusz Karciarz, rzeczony wyrok jest kluczowy dla jednostek samorządu terytorialnego w kwestii wniosków zgłaszanych przez daną społeczność. Decydujące znaczenia ma także dla samych organów jednostek w zakresie wadliwości wniosków⁴³. W przedmiocie rzeczonych rozważań należy uwypuklić, iż legislator konstytucyjny w art. 170 nie wyznaczył spektrum podmiotowego. W związku z tym przeprowadzenie referendum jest dopuszczalne na każdym szczeblu samorządu terytorialnego⁴⁴. Jak słusznie zauważa A. Wierzbica, przedmiotowy zakres spraw wskazany w trybie art. 170 w zw. z art. 2 u.r.l. jest bardzo wąski.

Należy jednakże zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt tej sprawy, a mianowicie na to, że znacznie większa część spraw jest ściśle powiązana ze sprawami samorządu terytorialnego. Powiązanie to wynika *explicite* z normatywizacji przepisów, aczkolwiek jest też zastrzeżone na wyłączne prawo generalnych klauzul kompetencyjnych⁴⁵. Podobny pogląd wyraził Andrzej Szewc, który skonstatował, iż sprawy, które są ustawowo obwarowane, nie mogą podlegać rozstrzygnięciu referendalnemu. Dokonując wykładni w tej materii, trzeba jednoznacznie stwierdzić — jak czyni to A. Szewc — iż przedmiotem rozstrzygnięć w tym wypadku mogą być jedynie drobne kwestie, które nie zostały zastrzeżone dla organów gminy⁴⁶. Jednakże — jak zaznacza autor — brakuje ograniczeń na tle art. 170 ustawy zasadniczej, a wprowadzanie obostrzeń na tle ustawy szczególnej — u.r.l.⁴⁷ — prowadzi nie tylko do bilateralnej sprzeczności, czyli wykluczania się powołanych norm, lecz także daje wyższość przepisom ustawy szczególnej nad ustawą zasadniczą, w związku z czym powyższa supozycja jest prawnie niedozwolona⁴⁸.

⁴¹ Szerzej zob. wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., sygn. II SA/Kr 899/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82356BBC23> (dostęp: 26.09.2013).

⁴² Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r.

⁴³ M. Kielbus, M. Karciarz, *op. cit.*

⁴⁴ A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 947 n.

⁴⁵ A. Wierzbica, *Referendum i wybory...*, s. 84 n.

⁴⁶ A. Szewc, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Płański, Warszawa 2012, s. 186.

⁴⁷ A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 948 n.

⁴⁸ A. Szewc, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Płański, Warszawa 2012, s. 186; por. M. Cyrankiewicz, *Walka z wiatrakami, czyli nie ma referen-*

Referendum w Gminie Miasta Wrocław

Wrocławski samorząd terytorialny zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XIII/233/15 z 9 lipca 2015 r.⁴⁹ przeprowadził na terenie miasta Wrocławia referendum lokalne, zarządzane na 6 września 2015 r. Tematyka referendalna dotyczyła zagadnień budowy metra we Wrocławiu, ograniczenia ruchu w centrum miasta Wrocławia, a także organizacji dużych imprez masowych oraz rewitalizacji miejskich kamienic. W tym też zakresie wrocławianie byli zobligowani udzielić odpowiedzi na cztery pytania⁵⁰.

Pierwsze z nich brzmiało: „czy jesteś za ochroną historycznego centrum Wrocławia poprzez stopniowe ograniczanie ruchu samochodowego w centrum, czyli na obszarze Parku Kulturowego »Stare Miasto«”? Twierdząco w tym zakresie odpowiedziało 32,5% uprawnionych do głosowania. Negatywnej odpowiedzi udzieliło 67,5%. Na drugie pytanie: „czy jesteś za tym, aby w przyszłości we Wrocławiu powstało metro?” 53,3% odpowiedziało „tak”, natomiast na „nie” zagłosowało 46,7%. W zakresie trzeciej kwestii: „czy jesteś za tym, aby w przyszłości Wrocław ubiegał się o organizację imprez kulturalnych i sportowych o znaczeniu międzynarodowym, takich jak Europejska Stolica Kultury 2016 i The World Games 2017?” aprobujących odpowiedzi udzieliło 28,2%, negatywnych — 71,8%. Na ostatnie pytanie, odnoszące się do zwiększenia nakładów na rewitalizację kamienic oraz wnętrz międzyblokowych i podwórek, pozytywnie opowiedziało się tylko 11% uprawnionych, natomiast negatywnej odpowiedzi udzieliło 89%.

Uprawnionych do głosowania było 490 347 osób, a obecność wyniosła 10,58%. Należy stwierdzić, że liczba uprawnionych do głosowania była niepomrotnie większa niż osób, które faktycznie wzięły udział w referendum. Zgodnie z art. 55 ust. 1 u.r.l. referendum nie było zatem wiążące, gdyż frekwencja nie wyniosła 30%. Mimo tak małej liczby głosujących Rada Miasta Wrocławia w ramach struktur Urzędu Gminy utworzyła Biuro Partycypacji Społecznej, które — w moim przekonaniu — jest quasi-instytucjonalną formą demokracji bezpośredniej. Powołanie przedmiotowej komórki jest potwierdzeniem nie tylko zaangażowania gminy w utworzenie czy też lepszą organizację i funkcjonowanie samorządu, lecz równocześnie także wzbudzenie tzw. ducha wrocławskiej społeczności obywatelskiej. Desygnowana komórka w swoich sztandarowych celach realizuje politykę społeczną zdefiniowanej społeczności wrocławskiej w sprawach dotyczących tejże wspólnoty⁵¹.

dum, <https://www.kariera.pl/artykuly/walka-z-wiatrakami-czyli-nie-ma-referendum> (dostęp: 14.07.2014); A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 54 n.

⁴⁹ https://www.wroclaw.pl/files/files/pdf-y/referendum_lokalne_uchwala_odrebne_obwody.pdf (dostęp: 9.07.2015).

⁵⁰ <http://bip.um.wroc.pl/artukul/535/18992/wyniki-referendum-lokalnego> (dostęp: 9.09.2015).

⁵¹ Szerzej zob. *ibidem*.

Mimo że — jak stwierdza M. Jabłoński — instytucja referendum nabiera hipotetycznego charakteru⁵², czego potwierdzeniem jest niska frekwencja wyborcza, ale również zwyczajna indolencja wyborców⁵³. W moich rozważaniach przychyliam się do zwolenników tej instytucji w ramach szeroko pojętego *vox societatis*.

Podsumowując, instytucja referendum stanowi uznaną formę demokracji lokalnej i wpływa zarówno na kształt i poprawę struktur samorządu terytorialnego, jak i na czynnik ogólnoludzki w zakresie kształtowania prawnej formy proobywatelskiej. W tej formie każdy członek wspólnoty danej gminy ma prawną możliwość wyrażania swojej woli w istotnych, dotyczących jej kwestiach.

Local referendum under Article 170 of the Basic Law

Summary

This article covers the subject area of the local referendum under the Basic Law. In the plane of this dissertation are presented the terminological concept of the term in the etymology of the word as well as the statutory definition. In the second part of the article, the historical concept of shaping this institution has been normalized, both in the spheres of individual epochs and in the regulation of the so-called “Small Constitution” and the work of the National Committee for the Improvement of the Constitution. The referendum of the countries of Europe and the world has also been discussed, taking into account international and EU law. In the penultimate section of this article, there are raised issues of interpretation of Article 170 of the Basic Law with the regulation of special law, including the case law. At the final deduction stage, the statistics for the local referendum on 6 September 2015 were presented, showing the scope of the questions in question and the turnout of the voters in the referendum.

Keywords: direct democracy, local referendum, basic act, local government, vote.

⁵² M. Jabłoński, *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 39, 1997, s. 84 n.

⁵³ *Ibidem*, s. 84.