

Paweł Cieśliński

Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?

Civitas et Lex nr 3 (11), 27-37

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

PAWEŁ CIEŚLIŃSKI

REFERENDUM LOKALNE W POLSCE – ALE JAKIE?

1. Wprowadzenie

Instytucja referendum odgrywa coraz większą rolę w systemie władzy lokalnej. Stanowi jedną z najbardziej rozpowszechnionych form demokracji bezpośredniej, umożliwiając obywatelom udział w podejmowaniu wiążących decyzji¹. Referendum jest instytucją ustrojową, której istota sprowadza się do tego, że obywatele mający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu o ważnych sprawach dotyczących ich życia na określonych terytorium. Referendum znamionują określone cechy, a mianowicie:

- bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się,
- posiadanie tylko jednego głosu,
- uznanie woli większości wszystkich uprawnionych za decydującą w uchwaleniu konstytucji i ustaw, w rozstrzygnięciu spraw².

Model podejmowania decyzji przez ogół uprawnionych podmiotów referendum lokalnego pełni również kilka zasadniczych funkcji kształtujących i umacniających demokratyczne sprawowanie władzy. Pierwsza – to bezpośrednie korzystanie z prawa suwerenności przez obywateli (np. w kwestii każdorazowej zmiany granic gminy, powiatu lub województwa). Druga funkcja, legitymizująca, polega na wzmocnieniu poprzez głosowanie powszechne demokratycznej legitymacji obywateli dla określonych decyzji podejmowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Trzecia funkcja, artykułacyjna, wyraża się w tym, że obywatele mają możliwość bezpośredniego określenia swoich preferencji w sprawach o istotnym znaczeniu dla danej gminy, powiatu lub województwa. Czwarta funkcja, kontrolna, daje obywatelom możliwość wpływania na treść określonych decyzji podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym również na ich przyjęcie lub odrzucenie. Referendum jest więc formą demokracji bezpośredniej polegającą na prawie decydowania ogółu

PAWEŁ CIEŚLIŃSKI, magister politologii, absolwent Uniwersytetu Mikołaja Kopernika; e-mail: pawelcieslinski@wp.pl

¹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2004, s. 375.

² E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, w: *Referendum w Polsce współczesnej*, pod red. D. Waniek, M.T. Staszewskiego, Warszawa 1995, s. 9.

uprawnionych na drodze głosowania w sprawach ważnych dla państwa lub części jego terytorium³.

Nie ulega wątpliwości, że referendum lokalne jest kluczowym „narzędziem” prawnego wyrażenia woli politycznej przez wspólnoty lokalne. Doświadczenie pokazuje jednak, że model bezpośredniego uczestnictwa nie jest w Polsce ani funkcjonalny, ani sprawny w taki sposób, w jaki zakładali to twórcy reformy samorządowej. Z jednej strony wykluczające się przepisy i ich niespójność na początku transformacji ustrojowej, brak wyraźnych wzorców uczenia, w jakim celu i jakie znaczenie dla społeczności lokalnych ma wykorzystanie różnych instytucji demokracji bezpośredniej, a w szczególności referendum lokalnego, z drugiej zaś nikłe zainteresowanie wspólnot lokalnych głosowaniem na pytanie/pytania poddane głosowaniu, potwierdzają, że instytucja ta jest w kryzysie. Powyższe spostrzeżenia prowadzą do sformułowania następujących pytań: gdzie leży przyczyna dysfunkcji – w prawie, w organach odpowiedzialnych za przebieg procesu referendalnego od momentu złożenia wniosku aż do zakończenia głosowania, a może w apatii politycznej społeczności lokalnych? Odpowiedź na przedstawione pytania nie jest ani prosta, ani jednoznaczna, należą one bowiem do zestawu tzw. trudnych pytań, które każdy badacz może interpretować w odmienny sposób.

2. Normatywne podstawy referendum lokalnego

W prawniczej, jak i politologicznej literaturze przedmiotu można znaleźć bardzo wiele sposobów rozumienia pojęcia referendum⁴. Przykładem może być przyjęcie przez Polskę po 1989 r. wielu aktów prawnych o randze międzynarodowej i krajowej. W wymiarze międzynarodowym to: Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁵ oraz Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego⁶. Karta określa, że samorząd terytorialny to prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania podstawową częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1). W wymiarze krajowym: Ustawa o samorządzie gminnym⁷, Ustawa o samorządzie powiatowym⁸, Ustawa o samorządzie województwa⁹ oraz Kodeks wyborczy¹⁰. Podstawowe zasady dotyczące referendum

³ M. Chmaj, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 72.

⁴ Zob. I. Bokszczanin, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzana w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607.

⁶ Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalonego na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112.

lokalnego zostały wyartykułowane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹¹ oraz w ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹². Z analizy treści artykułów wynikają następujące wnioski:

- członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego, gdzie zasadę i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (art. 170 Konstytucji RP);
- referendum jest mechanizmem, dzięki któremu mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w kwestii odwołania organu stanowiącego tej jednostki, sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym);
- referendum jest odpowiednie do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy: referendum gminne w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, referendum powiatowe w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym i referendum wojewódzkie w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa (art. 6 ustawy o referendum lokalnym)¹³.

Analizując treść zapisów Konstytucji RP oraz ustawy o referendum lokalnym, można odnieść wrażenie, że ustawodawcy bardzo zależało na tym, aby referendum stało się podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego, zasadniczym elementem demokracji bezpośredniej. Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym nie ogranicza się jednak do referendum lokalnego¹⁴. W wymiarze technicznym (art. 2 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym) jest ono określane jako udzielenie na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami pytań, które można podzielić na fakultatywne i obligatoryjne. Referendum obligatoryjne to takie, gdy prawo nakazuje przeprowadzenie referendum w danej sprawie. Dotyczyć ono może odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (rady lub sejmiku) przed upływem kadencji. Ponadto referendum obligatoryjne może być przeprowadzone w sprawie odwołania organów wykonawczych w gminie (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) oraz w gminie w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Natomiast referendum fakultatywne przeprowadza się, gdy prawo dopuszcza, ale nie zakazuje, jego organizację w zakresie zadań i kompetencji organów

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.

¹² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985.

¹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 232.

¹⁴ Zob. M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.

danej jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiot tego referendum może dotyczyć wyłącznie spraw mieszkańców w zakresie przekazanym danej jednostce samorządu terytorialnego w trakcie procesu decentralizacji władzy publicznej. Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej uzupełnia działalność organów władz przedstawicielskich. Współpraca jednostek samorządowych z mieszkańcami pozwala na lepszą realizację zadań publicznych i prowadzi do sprawniejszego, bardziej efektywnego rozwiązywania problemów zbiorowych.

3. Referenda lokalne w Polsce w latach 1992–2014

Spośród wymienionych wyżej sposobów zapewnienia referendum lokalnemu modelowi prawnemu i ustrojowemu w jednostkach samorządu terytorialnego, inicjatywa referendum pochodząca od mieszkańców oznacza alternatywę dla parlamentarnej drogi prawodawczej¹⁵. Rozwiązań organizacyjnych, prawnych oraz zasad funkcjonowania referendum nie można traktować jako stałych i niezmiennych, lecz należy je uznać za wynik osobistych doświadczeń i wzorzec pozwalający na wyciągnięcie właściwych wniosków.

Praktyka referendalna w Polsce lat 1992–2014 nakreśliła kilka zasadniczych problemów, które dotyczyły kwestii: inicjowania i zbierania podpisów oraz frekwencji referendów; kosztów organizacji i przeprowadzenia referendów; referendów w sprawie samoopodatkowania mieszkańców; referendów w sprawie ważnej dla gminy; ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (obecnie: ustawa – Kodeks wyborczy) oraz kwestii referendów na terenie gmin, powiatów i województw.

Pierwsza sytuacja wystąpiła w trakcie powstawania ustawy o referendum gminnym (obecnie: ustawa o referendum lokalnym). Postanowiono, że prawo do inicjowania referendum ma co najmniej 10% mieszkańców gmin i powiatów uprawnionych do głosowania (w tym co najmniej 5% mieszkańców województwa), którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Warunkiem ważności referendum jest udział 30% uprawnionych. Te sztywne i wysokie progi procentowe są trudne do spełnienia. W porównaniu z ordynacją wyborczą, w której takie progi nie obowiązują, wybory są zawsze ważne. Pomimo owej oczywistej niedoskonałości, zabrakło nowelizacji ułatwiającej zastosowanie referendów w liczniejszych skupiskach ludności. Pod tym względem demokracja bezpośrednia w małych gminach uległa petryfikacji¹⁶. W latach 1990–1998 były to często przejawy zachowań

¹⁵ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994, s. 150–151.

¹⁶ A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 131. Zebranie np. 300 podpisów w gminie liczącej 3 tys. wyborców to zadanie stosunkowo proste, ale już 400 tys. podpisów w województwie mazowieckim jest po prostu mało realne. Jest to czterokrotnie więcej niż przewiduje Konstytucja dla obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. O trudnościach w pokonaniu tej bariery przekonano się w 1992 r. w Krakowie, kiedy Społeczny Komitet ds. Odwołania Rady Miasta nie zdołał zebrać 54 122 podpisów, mimo dwukrotnie prowadzonej akcji. Zob. A.K. Piasecki, *Referenda lokalne w Polsce jako przejaw populizmu czy społeczeństwa obywatelskiego?*, w: *Populizm na przełomie XX*

populistycznych, natomiast mniej więcej od połowy pierwszej dekady XXI w. inicjatorów referendów cechowała większa odpowiedzialność, uniwersalność polityczna, partycypacja obywatelska. Przełomowe znaczenie dla skuteczności referendalnej miała nowelizacja ustawy z 2005 r. uelastyczniająca progi skuteczności głosowania. Od piątej kadencji referendum stało się w końcu dostępne również dla społeczności dużych miast¹⁷. Sytuacja ta przyczyniła się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych, oznaczającego utwierdzenie i integrowanie się w szerszym środowisku¹⁸. Według Jerzego Regulskiego, obniżanie progu frekwencji w referendum „spowodowałoby poważne zagrożenie dla stabilności władz i polityki. Jeśliby jednak iść tą drogą, to konieczne byłoby podniesienie pewnych kryteriów, np. dotyczących liczby zebranych podpisów w sprawie organizacji referendum. [...] Podniesienie wymogów mogłoby spowodować pozytywne zjawisko eliminacji referendów z góry skazanych na niepowodzenie, a generujących koszty. Gdyby wymagana liczba podpisów została odpowiednio podniesiona, to można by rozważać obniżenie progów frekwencyjnych”¹⁹. Taki charakter rozwiązań prawnych przyczyniłby się do zwiększenia poziomu partycypacji politycznej, a tym samym do właściwych zachowań obywateli²⁰.

Druga kwestia dotyczy kosztów o różnym charakterze. Ustawodawca określiła, że koszty wszystkich referendów są pokrywane z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku referendum w sprawie odwołania organu gminy, powiatu lub województwa koszty są pokrywane z budżetu państwa w zakresie, w jakim finansują czynności wykonywane przez komisarza wyborczego. Według projektu prezydenckiego dotyczącego propozycji ustawy o współdziałaniu samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw podkreśla się, że brakuje informacji o pełnych kosztach referendów²¹. Koszt na mieszkańca gminy uprawnionego do głosowania, w której przeprowadzone jest referendum, wynosi od 0,41 do 15,53 zł. Koszty różnią się ze względu na warunki lokalne, takie jak np. liczba mieszkańców. W różnych publikacjach naukowych koszty ogólne referendum określone są na kilkanaście tysięcy do kilku milionów złotych. Podawane liczby odnoszą się do wydatków bezpośrednich, natomiast nie ma możliwości określa-

i XXI wieku. Panaceum czy pułapka dla współczesnych społeczeństw? pod red. M. Marczewskiej-Rytka Toruń 2006, s. 177.

¹⁷ B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 173.

¹⁸ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 167.

¹⁹ J. Regulski, *Referendum lokalne*, <<http://www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html>>, dostęp: 31.08.2013.

²⁰ Wejście w życie zmiany ustawy o samorządzie gminnym oraz innych z 8 lipca 2005 r. wprowadził zapis (art. 3): „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”, Dz.U. 2005 Nr 175 poz. 1457.

²¹ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk Nr 1699, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699>>, dostęp: 31.09.2015.

nia wysokości kosztów dodatkowych²². Po odwołaniu władz z reguły następuje wymiana części pracowników na kierowniczych stanowiskach (zastępcy wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, skarbnicy i sekretarze). Koszty związane z rozwiązaniem stosunku pracy są na ogół poważne. W projekcie ustawy zaznaczono, że bezpośrednie koszty nieważnych referendum odwoławczych w ostatniej kadencji obciążą budżety gmin łączną sumą ok. 2,1 mln zł, a referendum ważnych sumą ok. 700 tys. zł. Z przeprowadzonych badań wynika, że średni koszt na mieszkańca gminy (uprawnionego do głosowania), w której przeprowadzane jest referendum, wynosi 2,58 zł²³. Innym czynnikiem generującym koszty są – według J. Regulskiego – referenda inicjowane krótko przed końcem kadencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponoszone wówczas wydatki nie przynoszą żadnych korzyści, gdyż nowe władze praktycznie nie mogą już niczego dokonać. Powoduje to rozciągnięcie w czasie kampanii wyborczej z jej wszystkimi negatywnymi skutkami. Kolejnym elementem „kosztownym” jest nawoływanie do absencji w referendum dotyczącym odwołania władz jednostek samorządu terytorialnego przez przedstawicieli tych władz, choć w wyborach samorządowych wzywali do aktywnego udziału w głosowaniu²⁴.

Trzeci problem związany z kwestią referendum w Polsce dotyczy aspektów prawnych samoopodatkowania się mieszkańców w drodze referendum. Zastosowanie tego punktu budziło różnego rodzaju wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny, analizując sformułowane w doktrynie cechy podatku, zdefiniował pojęcia te jako przymusowość, jednostronność, nieekwiwalentność, bezwarunkowość, generalny charakter, bezstronność. Sąd określił pojęcie samoopodatkowania, wskazując, że jest to instytucja oznaczająca gromadzenie przez organa samorządu terytorialnego środków pieniężnych z wpłat mieszkańców ustalonych w drodze referendum gminnego na cele publiczne ważne dla lokalnej społeczności. Samoopodatkowanie oznacza zobowiązanie się mieszkańców w drodze referendum do przekazywania organom gminy określonych wpłat na cele publiczne ważne dla mieszkańców gminy. Zaznaczono też, że przedmiotem samoopodatkowania mogą być wyłącznie mieszkańcy gminy²⁵. Inny wyrok NSA wzmocnił tę interpretację i zaznaczył, że samorządowi gminnemu, a w szczególności radzie, przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, przepisów gminnych na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych.

²² Dodatkowe koszty dotyczące organizacji referendum mogą się pojawić przy usuwaniu plakatów i haseł referendalnych oraz urządzeń ogłoszeniowych. Ponoszą je podmioty uczestniczące w kampanii wyborczej, które widnieją na takich materiałach wyborczych. Mogą być one obciążone kosztami dopiero wtedy, gdy nie usuną ich w terminie wskazanym w ustawie (30 dni). W takiej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) może usunąć je we własnym zakresie, a kosztami obciążyć podmioty zobowiązane.

²³ *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, <http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf>, s. 5, dostęp: 25.04.2015.

²⁴ J. Regulski, *Referendum lokalne...*

²⁵ W. Taras, *Referendum gminne w orzecznictwie NSA*, w: *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, pod red. M. Chmaja, Lublin 1997, s. 174.

W konsekwencji tego wyroku należy stwierdzić, że gmina nie dysponuje jakąkolwiek pozaustawową możliwością stanowienia podatków, w tym również w drodze samoopodatkowania w wyniku referendum gminnego²⁶.

Czwarty punkt sporny praktyk referendalnych dotyczył „spraw ważnych”. Reforma administracyjno-samorządowa z 1998 r. przyczyniła się do tego, że z ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawy o samorządzie gminnym) zniknął przepis umożliwiający przeprowadzenie referendum w sprawie ważnej dla gminy²⁷. Problem legislacyjny w kwestii referendów w „ważnej sprawie” polega na tym, że w związku z reformą administracji stały się one bezprzedmiotowym aktem dążeń, zamiast nabrać cech wiążącej decyzji lokalnych społeczności, których efekt dla władz centralnych miałby charakter imperatywu²⁸.

Piąty temat dyskusji był także przedmiotem sporów w kwestii wykorzystania referendów. Spór ten na nowo ukształtował demokrację bezpośrednią w polskim samorządzie terytorialnym przez wprowadzenie ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta (obecnie: ustawa – Kodeks wyborczy)²⁹. Stan praktyk referendalnych w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba ważnych i nieważnych referendów w sprawie odwołania rad i sejmiku lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w latach 2002–2014

Organ	Próby odwołania	Ważne	Nieważne
Rada gminy (wiejska/miejska)	67	10	57
Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	246	32	214
Rada powiatu	8	0	8
Sejmik województwa	1	0	1
Razem	322	42	280

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: <www.kadencja.pkw.gov.pl/se/index.html>, dostęp: 02.12.2014

Z danych tabeli 1 wynika, że tylko 14,92% przypadków referendów w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta było ważnych, z czego większość miała charakter antyhegemoniczny³⁰. Ta forma demokracji bezpośredniej stanowiła między rokiem 2002 a 2014 ponad 74% wszystkich zorga-

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 1997 r. (FKP 15/97). Państwowa Komisja Wyborcza nie prowadzi spisu referendów w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców, jednak na podstawie zebranych informacji można wnioskować, że praktyka tej formy demokracji bezpośredniej w Polsce kształtuje się na poziomie ok. 30–50 referendów.

²⁷ A.K. Piasecki, *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2(2003), s. 66.

²⁸ A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, s. 131.

²⁹ Zob. M. Rabczewska, *Społeczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, w: *Przywódczość lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008, s. 169–181.

³⁰ Referendum antyhegemoniczne – referendum prowadzące do przejęcia władzy przez opozycję lub co najmniej do zablokowania decyzji grupy rządzącej, zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 221.

nizowanych referendów. Jak zauważył Jerzy Stępień, wprowadzenie ustawy z 2002 r. przyczyniło się do stosowania wschodniego paradygmatu zarządzania miejską przestrzenią polityki. Taki paradygmat jest wyraźnym wzmocnieniem tej roli względem rady gminy lub nawet jej zmarginalizowaniem oraz wyraźnym partycypowaniem centralnego ośrodka władzy względem władzy lokalnej, który nie jest bliższy systemom państw demokratycznej Europy Zachodniej³¹. Zdaniem J. Regulskiego należy zwrócić uwagę, że stabilność władz lokalnych jest warunkiem efektywnego rozwoju, a w tym podnoszenia warunków życia. W wielu krajach o ustabilizowanej demokracji władze lokalne są nieusuwalne w trakcie kadencji³². Wymiana może następować jedynie w wyborach po jej zakończeniu. Natomiast nie oznacza to, że obywatele nie mają możliwości wpływania na kierunki prowadzonej polityki, a także na poszczególne decyzje. Temu mają służyć przede wszystkim stałe i skuteczne kontakty z radnymi, którzy ich reprezentują, procedury konsultacji społecznych, a także referenda o charakterze merytorycznym, dotyczące kierunków polityki rozwojowej³³.

Szóste zagadnienie dotyczy inicjowanych referendów w sprawie odwołania organu ustawodawczego oraz referendów merytorycznych w danej jednostce samorządu terytorialnego (tab. 1 i 2). Prezentowane wyniki pokazują, że tylko w 3,26% przypadków udało się odwołać przedstawicieli rady gminy, a na szczeblu powiatu ani razu nie przekroczono progu ważności (30%)³⁴. Przeciętna frekwencja w referendach gminnych wynosiła 20,7%, a w referendach powiatowych tylko 13,34%. Na poziomie województwa przeprowadzone zostało tylko jedno referendum, które miało charakter merytoryczny³⁵. Ale i ono było nieważne, ponieważ wzięło w nim udział 21,56% uprawnionych do głosowania³⁶. Taki stan rzeczy świadczy o apatii politycznej społeczeństwa³⁷ i syndromie NIMBAY³⁸, co w połączeniu daje brak chęci i wycofanie z uczestnictwa społeczności lokalnych w świadomym i odpowiedzialnym procesie artykulacji decyzji politycznych w sprawach ich dotyczących.

³¹ Wywiad na YouTube z prof. Jerzym Stępnem – Obywatele w Samorządzie. Wyzwania stojące przed samorządem, <<https://www.youtube.com/watch?v=kmgeYZza-YE>>, dostęp: 12.12.2015.

³² Zob. I. Bokszczanin, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.

³³ J. Regulski, *Referendum lokalne...*

³⁴ Taka sytuacja miała miejsce w powiecie augustowskim (2013, frekwencja 15,92%), brzezińskim (2013, frekwencja 8,15%), kluczborskim (2004, frekwencja 18,46%), lubańskim (2004, frekwencja 13,45%), głęboczyckim (2004, frekwencja 12,80%), prudnickim (2004, frekwencja 8,32%) oraz kamieńskim (2001, frekwencja 17,73%). Jedno referendum powiatowe miało charakter merytoryczny – w powiecie kwidzińskim (2012, frekwencja 11,89%).

³⁵ Taka sytuacja miała miejsce w województwie podlaskim (2007) i dotyczyła budowy obwodnicy Augustowa.

³⁶ Zob. *Referendum w sprawie Rospudy na Podlasiu*, <<http://pracownia.org.pl/aktualnosci,285>>, dostęp: 10.12.2015.

³⁷ Zob. L. Szczegółka, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013.

³⁸ Syndrom NIMBAY (Not in my backyard) – w wolnym tłumaczeniu: „byle nie na moim podwórku”, zob. M. Warowicka, Z. Woźniak, *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, Warszawa 2001, s. 52.

Tabela 2. Liczba ważnych i nieważnych referendów w sprawie odwołania rady gminy (wiejskiej/miejskiej) lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadzonych w danym roku

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	Razem
Referenda ważne	0	3	0	1	5	3	4	14	7	0	1	9	2	0	2	6	4	1	7	9	1	79
Referenda nieważne	23	22	5	33	26	30	10	94	63	3	2	48	28	2	1	30	28	9	69	57	3	586
Procent ważnych referendów	0	12	0	3	16	9	29	13	10	0	50	16	7	0	67	17	12,5	10	42,76	29,15	42,97	18,4
Razem	23	25	5	34	31	33	14	108	70	3	3	57	30	2	3	36	32	10	76	66	4	665
Przebiegła frekwencja w %	14	15	18	14	17	21	26	19	18	12	25,54	19,21	17,24	17,42	40,8	18,83	49,33	11,71	16,60	16,95	25,29	20,62

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Państwowej Komisji Wyborczej, <www.kadencja.pkw.gov.pl/se/index.html>, dostęp: 02.12.201.

Mimo wielu problemów prawnego zastosowania referendum w społecznościach lokalnych, referenda były przeprowadzane według kryterium motywów politycznych. Dotyczy to inicjatyw, które wynikały, po pierwsze, z niezadowolenia z układu panującego między radą a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Po drugie, referenda były skutkiem konfliktów interesów między przedstawicielami władz lokalnych, w których opozycja w radzie odwoływała się do poparcia mieszkańców. Po trzecie, referenda wynikały z niskiej kultury prawnej mieszkańców gminy – do referendum prowadziło najczęściej niezrozumienie i niezgoda mieszkańców na decyzje rady, dotyczące np. podwyżki podatków, czynszów itd.³⁹ Jednak taka sytuacja przyczyniła się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych, oznaczającego utwierdzenie i integrowanie się w szerszym środowisku⁴⁰.

4. Podsumowanie

Z analizy zapisów ustaw dotyczących funkcjonowania referendum lokalnego wynika, że nie rozwiązały one problemu aktywizowania wspólnot lokalnych. Aby obywatele lepiej i chętniej wykorzystywali możliwości, jakie dają referenda, w normach prawnych należałoby przeprowadzić następujące zmiany:

1. Zniesienie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza lub prezydenta miasta⁴¹ i powrót do zapisów ustawy samorządowej z początków transformacji, co pozwoliłoby na wprowadzenie zachodniego paradygmatu zarządzania miejską przestrzenią opartego na zasadach konsensusu, wspólnego partycypowania i szukania wspólnych rozwiązań dla społeczności lokalnych⁴².

2. Podniesienie w referendum progu procentowego dotyczącego spraw merytorycznych z 30% do 50% + 1⁴³. Taki stan rzeczy zmniejszy liczbę referendum antyhegemonicznych na rzecz referendum opartych na świadomych i racjonalnych procesach decyzyjnych danych wspólnot lokalnych.

3. Wprowadzenie możliwości przeprowadzania takich referendum na obszarach obejmujących część lub części danych jednostek samorządu terytorialnego, w tym również na szczeblu jednostek pomocniczych gminy, a więc sołectw, osiedli lub dzielnic, co z punktu widzenia racjonalności podejmowanych rozstrzygnięć byłoby wskazane, szczególnie na terenie dużych miast na prawach powiatu.

³⁹ E. Sękowska, *Referendum gminne – uregulowania prawne i praktyka*, w: *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, pod red. M.T. Staszewskiego, D. Waniak, Warszawa 1996, s. 141–143.

⁴⁰ B. Lewenstein, J. Schindlera, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, s. 167.

⁴¹ Obecnie przepisy dotyczące kwestii wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta reguluje ustawa – Kodeks wyborczy.

⁴² Podobne stanowisko w tej kwestii wyraża m.in. J. Stępień, zob. przyp. 10.

⁴³ Teoria agregatywnej demokracji zakłada, iż reguła większości w postaci 50% + 1 osoba biorących udział w głosowaniu sprzyja współzawodnictwu idei. Ponadto przyczynia się do politycznej stabilizacji w oparciu o instytucjonalizację nieustannej możliwości obalenia *status quo*. Przeciwnicy teorii podkreślali niebezpieczeństwo przeistoczenia się demokracji w „tyranię większości” lub tyranię frakcji większości bądź tyranię nieracjonalnej przypadkowości. Zob. I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Warszawa 2006, s. 13–28.

Podobne wyłączenie dotyczy również dzielnic miasta stołecznego Warszawy, i to pomimo ich statutu prawnego zbliżonego do statusu gmin⁴⁴.

4. Zdecentralizowanie finansów samorządu, którymi mogą one swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji. Takie działania skutkowałyby utratą kontroli przez władzę centralną określania granic prawnych w zakresie realizacji swojej polityki finansowej, wraz z wykorzystaniem referendum w sprawie samoopodatkowania się⁴⁵.

5. Wprowadzenia tzw. e-demokracji w celu zwiększenia frekwencji w referendum lokalnym. Wykorzystanie tej formy jako narzędzia demokracji bezpośredniej zwiększa możliwość frekwencji nawet do 20% (czego przykładem jest kanton Zurych w Szwajcarii⁴⁶).

Proponowane zmiany przepisów prawa mogłyby w przyszłości przyczynić się do gruntownych przekształceń organizacyjnych i funkcjonalnych w inicjowaniu referendum. Trzeba zaznaczyć, że współczesna aktywność wspólnot nie będzie możliwa bez chęci pracy w grupie, która wymusza współpracę, kompromis, poszukiwanie nowych form nawiązywania kontaktów, uczy tolerancji wobec innych. Taki obraz relacji społecznych należy wdrażać już w odniesieniu do najmłodszych grup obywateli, by później mogli zrozumieć, na czym polega praca z innymi, współdziałanie, współtwórczość, współzarządzanie. Wyznacznikiem instytucji referendum lokalnego jest prawne wyrażenie woli politycznej przez wspólnoty lokalne poprzez czynny udział w demokratycznym inicjowaniu i głosowaniu w sprawach ściśle ich dotyczących.

LOCAL REFERENDUM IN POLAND – BUT WHAT?

SUMMARY

The theme of the article is to check whether in democratic Poland, the institution of local referendum an import role in the life of the local community. This form of political participation is a „tool” of the legal expression of political decisions by the local communities. Mainly explain, you model a local referendum in Poland is functional or dysfunctional – almost, in the bodies responsible for the referendum process from the moment of submission of the application until the end of voting and perhaps in the political apathy of local communities?

KEY WORDS: democracy, direct democracy, political participation, the local community, local referendum, local authority, the activity of the local community

⁴⁴ A. Sokola, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 198.

⁴⁵ Zob. art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607; B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, s. 97–111.

⁴⁶ Zob. M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne jako element demokracji na przykładzie kantonu Zurych*, „Przegląd Politologiczny” 2(2009), s. 27–38; też, *Elektroniczna demokracja i elektroniczna partycypacja. Rozważania natury teoretycznej*, w: *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, pod red. A. Kaszukur, A. Łaski, Bydgoszcz 2015, s. 29–46; też, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 351–358.