

Andrzej K. Piasecki

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W POLSCE LOKALNEJ – BŁĘDNY MODEL, ZŁA PRAKTYKA

Referenda lokalne w Polsce stanowią specyficzną formę demokracji bezpośredniej. Zarówno zapisy ustrojowe i ustawowe, jak i kilkunastoletnia już praktyka przyczyniły się do tego, że referenda te nabrały cech populistycznych. Dotyczy to przede wszystkim referendów w sprawie odwołania władz lokalnych (rady miasta i burmistrza). Pozostałe referenda, w sprawie samoopodatkowania mieszkańców oraz w tzw. innej ważnej sprawie dla gminy, mają marginalne znaczenie (jest to ok. 10–15% wszystkich referendów).

Praktyka referendów lokalnych w Polsce obejmuje ok. 500 głosowań. W pierwszych trzech kadencjach samorządu terytorialnego (1990–2002) w 347 referendach starano się odwołać rady gminy. W tej liczbie tylko 37 referendów miało charakter rozstrzygający, tzn. frekwencja w głosowaniu przekroczyła 30%. Skuteczność instytucji referendum, z powodu niskiej frekwencji, ograniczona jest głównie do małych miast (do 20 tys. mieszkańców).

1. Wprowadzenie

Demokracja bezpośrednia w Polsce nie miała przed 1990 r. dobrych tradycji. Referenda z 1946 r. i z 1987 r. były instrumentalną inicjatywą władz obliczoną na pokonanie opozycji. Wyniki pierwszego referendum zostały sfalszowane, a w drugim przypadku niska frekwencja oraz niewielkie (jak na warunki PRL) poparcie dla propozycji władz uczyniły to głosowanie bezprzedmiotowym. Warto jednak zaznaczyć, że ustawa o konsultacjach społecznych i referendum uchwalona przez Sejm 6 maja 1987 r. przewidywała też możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego, którego inicjatorami mogły być tylko terenowe organy władzy i administracji państwowej. Na mocy tego prawa przeprowadzono tylko jedno referendum (Słubice 1988 r.). Prawdziwą implementację demokracji bezpośredniej w Polsce lokalnej umożliwiła dopiero restytucja samorządu terytorialnego w III RP.

Tak jak niemożliwe jest odwołanie się do tradycji polskich referendów lokalnych przed 1990 r., tak trudno też doszukiwać się zewnętrznych wpływów na kształtowanie się rodzimej demokracji bezpośredniej. W Europie demokracja bezpośrednia ma największe znaczenie w ustroju władz lokalnych, regionalnych i krajowych Szwajcarii. Nie ma tam jednak jednolitego modelu referendum gminnego, a praktyka głosowań i zgromadzeń mieszkańców wskazuje na małe

zainteresowanie udziałem obywateli w takiej formie sprawowania władzy. Mimo to Szwajcarzy stanowczo sprzeciwiają się pomniejszaniu roli demokracji bezpośredniej w swym kraju na rzecz organów przedstawicielskich (Baur 1992). Również w Stanach Zjednoczonych instytucja referendum stanowego lub lokalnego jest mocno zakorzeniona w większości stanów, które posiadają urozmaicone regulacje prawne (Zwierzchowski 2002). W konstytucjach lub ustawach samorządowych wielu państw europejskich znajdujemy zapisy dotyczące lokalnych referendów, inicjatyw obywatelskich, konsultacji, weta mieszkańców. Do niektórych form demokracji bezpośredniej odwołuje się też Europejska Karta Samorządu Terytorialnego.

Praktyka stosowania demokracji bezpośredniej przynosi wiele interesujących rozwiązań. W Niemczech jest to np. tzw. żądanie mieszkańców (*Bürgerbegehren*), mające o wiele donioślejsze znaczenie niż zwykła inicjatywa obywatelska. Bogate tradycje mają referenda lokalne w państwach z terenu b. Jugosławii, gdzie powszechne głosowania gminne i zgromadzenia odbywały się w okresie socjalistycznym. Wzrasta zainteresowanie rozstrzygnięciem spraw lokalnych w drodze referendum w Wielkiej Brytanii, mimo że państwo to postrzegane jest jako symbol demokracji przedstawicielskiej. W niektórych krajach Europy (np. Irlandia, Włochy) krokiem w kierunku rozszerzenia przedmiotowego lokalnego referendum było wprowadzenie powszechnych wyborów burmistrzów (Jeżewski 1999).

Polskie ustawy o samorządzie gminy, powiatu, województwa w pełni wykorzystują dane przez konstytucję możliwości implementacji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Mamy więc do czynienia z referendum w sprawie odwołania organu, w sprawie samoopodatkowania (referenda obligatoryjne), w ważnej sprawie lokalnej (fakultatywne), konsultacje społeczne; w sołectwach funkcjonują zgromadzenia wiejskie, a w statutach niektórych miast pojawiają się zapisy umożliwiające zgłaszanie uchwał rad z inicjatywy obywatelskiej. Jednocześnie praktyka lokalnej demokracji spowodowała, że niektóre elementy bezpośredniego władztwa nabrały charakteru dominującego (referendum w sprawie odwołania rady), a w przypadku innych (np. referendum w sprawie samoopodatkowania) można mówić o ich stopniowym zaniku.

Mimo tych niedoskonałości odwoływanie się do różnych form demokracji bezpośredniej stało się trwałym elementem w funkcjonowaniu lokalnych instytucji władzy. Od 1990 r. korzystano z niej w niemal pięciuset przypadkach, na obszarze zamieszkanym łącznie przez kilka milionów wyborców. W ten sposób bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy stał się ważnym czynnikiem kształtującym stan polskiej demokracji lokalnej. Na potrzeby niniejszego artykułu szczególnej analizie poddano zasady teorii oraz praktykę demokracji bezpośredniej w okresie trzech pierwszych kadencji samorządu, tj. w latach 1990–2002. Uzasadnienie takich ram chronologicznych wynika nie tylko z kadencyjnego trybu prac samorządu, ale również ze zmian prawnych, które nastąpiły w latach 2002–2003. Z tego powodu demokracja bezpośrednia

w czwartej kadencji samorządu będzie miała odmienny charakter, choć jej perspektywy będą nie tylko wypadkową wspomnianych zmian ustawowych z 2002 r., ale również (a może i przede wszystkim) będą wynikały z modelowego kształtu tej demokracji powstałego w latach 1990–2002.

Bezpośredni wymiar demokracji lokalnej w III RP nie był dotąd przedmiotem politologicznej analizy. Badaczy zapewne zniechęca złożoność tej problematyki, trudności z obiektywnym pomiarem, a także pozornie marginalny charakter tej formy władztwa. Wybrane socjologiczne aspekty referendów prezentowali w swoich opracowaniach Elżbieta Sękowska (Staszewski, Waniek 1996) i Katarzyna Dzieniszewska-Naroska (2004). Z kolei normatywne aspekty referendów lokalnych omówione zostały w pracy Ewy Olejniczak-Szałowskiej (2002). Natomiast teoretyczne podstawy do badań politologicznych dało studium Marii Marczewskiej-Rytko (2001). Oprócz powyższych prac w niniejszym artykule wykorzystano także materiały zgromadzone w trakcie badań nad projektem „Referenda lokalne w III RP” (grant KBN nr 2 HO2E 044 24 z 2003 r.). Obejmują one biuletyny Państwowej Komisji Wyborczej (choć *Przegląd Wyborczy* nie rejestrował referendów fakultatywnych i w sprawie samoopodatkowania), prasę lokalną oraz prace magisterskie i referaty seminaryjne oparte na badaniach lokalnych.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest wykazanie błędów w modelu prawnoustrojowym polskich referendów lokalnych oraz złej praktyki wynikającej pośrednio z normatywnych założeń. Postrzegając prakseologiczny wymiar demokracji bezpośredniej jako aksjomat w odniesieniu do całokształtu demokracji (zwłaszcza lokalnej), w niniejszym tekście autor skupia się przede wszystkim na negatywnych aspektach, dążąc do utylitarne go wykorzystania dorobku badawczego w procesie doskonalenia polskiego samorządu terytorialnego.

2. Normatywne niedoskonałości

Zasadniczym i niezmiennym błędem ustawowych zapisów dotyczących referendów jest wprowadzenie sztywnych progów dla obywatelskiej inicjatywy referendalnej (10% podpisów uprawnionych do głosowania, w województwach 5%) i dla ważności referendum (frekwencja 30%). Na marginesie wypada odnotować także wymóg uzyskania 2/3 głosów na „tak” dla pozytywnego rozstrzygnięcia referendum w sprawie samoopodatkowania. Tak wysoko ustawionego progu nie ma w żadnym innym głosowaniu powszechnym w III RP.

Konieczność zebrania 10% podpisów wyborców możliwa jest do zrealizowania we wspólnotach, w których liczba uprawnionych do głosowania nie przekracza kilkudziesięciu tysięcy osób. Rekord padł w 2004 r. w Szczecinie, gdzie przygotowując referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta, zdołano zebrać ponad 30 tys. podpisów. Ale już w Krakowie Społeczny Komitet ds. odwołania Rady Miasta Krakowa nie zdołał zebrać 54 122 podpisów mimo dwukrotnie prowadzonej akcji, wiosną i jesienią 1992 r. W ogóle zaś nie można liczyć na spełnienie tego warunku w przypadku referendum

o odwołanie władz sejmiku województwa. W województwie mazowieckim np. taki wniosek musiałoby podpisać ponad 200 tys. uprawnionych. W skali całego kraju dla tzw. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wymagane jest 100 tys. podpisów.

Brak progresywnego (w zależności od liczby ludności) charakteru zapisu dotyczącego liczby podpisów pod wnioskiem o referendum już na samym wstępie utrudnia lub wręcz uniemożliwia korzystanie z demokracji bezpośredniej wspólnotom województw, powiatów, dużych i średnich miast.

W jeszcze większym stopniu reglamentacja ta dotyczy skuteczności referendum. 30-procentowa frekwencja jest często standardem w wyborach lokalnych przeprowadzanych w ustawowym terminie. Warto podkreślić, że w polskich realiach wyborcy z większych ośrodków mniej licznie uczestniczą w głosowaniu, a przy wyborach do sejmików województw dochodzi do kumulacji nieważnych głosów (w 2002 r. było to ok. 15%), co obniża dodatkowo rangę mandatu wyborczego. W takich warunkach utrzymanie 30-procentowego progu dla ważności referendum w dużych miastach, powiatach i województwach oznacza praktyczne pozbawienie wyborców możliwości odwołania prezydentów, rad i sejmików. W latach 1990–2002 w żadnym mieście powyżej 20 tys. mieszkańców, w którym organizowano tego typu referenda, nie udało się osiągnąć skutecznej frekwencji. Również próg 2/3 głosów oddanych na „tak” i potrzebnych do pozytywnego rozstrzygnięcia referendum w sprawie samoopodatkowania jest trudny do osiągnięcia. Nie udało się to w kilku przypadkach (na ok. 30 referendów tego typu), m.in. w podcieszyńskim Jaworzu, podpozańskich gminach Mosina i Tarnowo Podgórne oraz w Radzanowie (powiat białobrzegi).

Ustawowym niedoskonałościom towarzyszy niespójność orzeczeń sądowych, które na przestrzeni kilkunastu lat w większości przyczyniły się do osłabienia modelu demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Dotyczyło to zwłaszcza referendum w sprawie samoopodatkowania, które miało szansę stać się stymulatorem dla budowy społeczeństwa obywatelskiego w lokalnych wspólnotach. Tymczasem eksperci prawni w dwojaki sposób interpretowali pojęcie samoopodatkowania. Wskazywano, że „instytucja samoopodatkowania w obecnej postaci wydaje się być pozbawiona jakiegokolwiek sankcji prawnej. (...) Jeżeli źródłem obowiązku w zakresie samoopodatkowania jest nie ustawa, ale referendum gminne, to trudno uznać ten obowiązek za obowiązek podatkowy, a świadczenie uiszczane z tego tytułu – za podatek” (Olejniczak-Szałowska 2002, s. 116). Odmiennie stanowisko reprezentowali zwolennicy potraktowania samoopodatkowania jako „formy podatku rodzącej zobowiązania podatkowe” (ibidem, s. 114). Ewolucja poglądów na ten temat wzmacniała pierwszą interpretację, co potwierdzały także orzeczenia sądów.

Regulacje ustawowe z lat 2000–2002 związane z samorządem terytorialnym oraz z ustawą o referendum w niewielkim stopniu dotyczyły obligatoryjnego referendum w sprawie samoopodatkowania. Jednak podczas prac nad nowelizacją pięciu ustaw w sprawie gospodarki odpadami pojawiły się kontrowersyjne

propozycje przekazania radom gmin obowiązku usuwania odpadów od właścicieli posesji na mocy uchwały rady. Przedstawiciele środowisk samorządowych od dawna zgłaszali taki postulat, powołując się na przykłady z państw UE. Innego zdania były firmy zajmujące się gospodarką odpadami, które lobbowały na rzecz utrzymania *status quo*. Ostatecznie jednak posłowie pozostawili istniejący przepis zastrzegający taką decyzję tylko dla instytucji referendum w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne (Semprich 2002).

Powyższe przykłady nie wyczerpują wszystkich słabości prawnych regulacji dotyczących referendum lokalnych. Do 1995 r. referenda w sprawie odwołania władz można było organizować wielokrotnie bez ograniczeń czasowych, co w niektórych gminach groziło wręcz anarchią. Zdarzało się, że zbieranie podpisów pod referendalną inicjatywą o odwołanie władz rozpoczynano tuż po wyborach. Do 1995 r. istniała także możliwość złożenia wniosku o referendum w sprawie odwołania rady przez samych radnych. Jedno z pierwszych referendum drugiej kadencji (przeprowadzone 27 listopada 1994 r.) odbyło się w gminie Chorkówka (woj. krośnieńskie) na wniosek samej rady gminy, co z pewnością w odbiorze społecznym było posunięciem nieracjonalnym.

Opisane anomalie zostały wyeliminowane nowelizacją w 1995 r. Inne udoskonalenia wprowadzono przy okazji przyjęcia nowej ustawy o referendum lokalnym w 2000 r. (poprzednia automatycznie uległa derogacji). Jednocześnie zaostrzenie w polskim prawie wyborczym i referendalnym przepisów dotyczących prowadzenia i rozliczania kampanii zmuszało wielu lokalnych społeczników do podejmowania inicjatyw referendalnych w bardzo wąskich ramach prawnych i organizacyjnych.

W nowej ustawie pozostawiono szerokie możliwości tworzenia grup inicjatywnych w sprawie referendum, choć jednocześnie wyszczególniono, że z inicjatywą może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli posiadających prawo wyborcze, a w odniesieniu do referendum gminnego pięciu obywateli (w ustawie z 1991 r. inicjatorem referendum mógł być pojedynczy obywatel) oraz statutowa struktura terenowa partii politycznej lub dobrowolnego zrzeszenia posiadającego osobowość prawną, działająca w danej jednostce samorządu. Ponadto w ustawie o referendum lokalnym szczegółowo unormowano proces przeprowadzania referendum: 1) kampanię referendalną (komunikaty, apele, hasła, sprostowania w mediach, cisza wyborcza); 2) finansowanie z samorządowego budżetu; 3) uprawnienia inicjatora referendum i jego pełnomocnika; 4) tryb ustalania i ogłaszania wyników. Zasadnicze znaczenie miało obciążenie budżetu państwa kosztami referendum w sprawie odwołania rady (wcześniej płacił za to samorząd).

Z orzeczeń sądowych dotyczących referendum ws. odwołania władz warto przytoczyć wyrok NSA z 10 kwietnia 2001 r. oddalający skargę inicjatora referendum w sprawie odwołania rady gminy. Skarga dotyczyła postanowienia wojewódzkiego komisarza wyborczego, który wcześniej odrzucił wniosek inicjatorów referendum, zarzucając im, że nie dopełnili ustawowych

obowiązków związanych z rozplakatowaniem informacji o referendum. Okazało się więc, że samo zebranie 10% podpisów może okazać się niewystarczające, a NSA w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę, że ustawodawca „dużą wagę przyłożył do obowiązku powiadomienia o przedmiocie zamierzonego referendum celem zapewnienia realizacji świadomego udziału społeczności lokalnej w życiu społecznym” (*Przegląd Wyborczy* 2001, nr 5, s. 39). Takie postanowienie było konsekwencją wzmocnienia w nowej ustawie kwestii poinformowania lokalnej społeczności o przedmiocie referendum. W gminach był to więc nadal sposób „zwyczajowo przyjęty”, natomiast w powiecie i w województwie inicjator musiał już zamieścić odpowiednie ogłoszenia w prasie (art. 13 ust. 1). Informacja o wystąpieniu z inicjatywą w sprawie przeprowadzenia referendum zawsze musiała zawierać uzasadnienie.

Ostatniej nowelizacji ustawy o referendum lokalnym dokonano w czerwcu 2002 r. w związku z uchwalaniem ustawy o bezpośrednim trybie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta. Od nowej kadencji referendum w sprawie odwołania władz lokalnych mogło dotyczyć nie tylko rady, ale również wójta, burmistrza i prezydenta, ewentualnie obydwu organów jednocześnie, tj. rady i wójta. W przypadku wójta inicjatorem referendum mogła być również rada gminy. Mogło to nastąpić automatycznie w przypadku, gdy rada nie udzieliła wójtowi absolutorium, lub z innego powodu. Do zgłoszenia takiego wniosku potrzebne było uzasadnienie, poparcie 1/4 składu rady oraz opinia komisji rewizyjnej. Radni głosowali nad wnioskiem imiennie, a do jego zaakceptowania potrzebna była większość 3/5 ustawowego składu rady (art. 28b ustawy o samorządzie). Ograniczeniem dla ewentualnej samowoli radnych był zapis mówiący, że w przypadku gdy referendum w sprawie odwołania wójta zorganizowane na wniosek rady okaże się nieskuteczne, rada gminy podlega rozwiązaniu.

Ponadto w ramach nowelizacji wydłużono do 50 dni termin przeprowadzenia referendum, licząc od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub ogłoszenia wyroku przez NSA. Sprecyzowano też kwestię udziału radnych i pracowników samorządowych w kampanii referendalnej. Wcześniejszy zapis zakazujący udziału organów samorządowych w kampanii w normatywnym znaczeniu tego słowa dotyczył rady gminy (miasta), powiatu, sejmiku województwa, a nie radnych czy pracowników samorządowych, którzy nie mieli statusu organów. Nowela czerwcowa dopuszczała więc możliwość uczestnictwa tych osób w kampanii, ale zastrzegła, że nie mogły one występować jako funkcjonariusze publiczni i reprezentanci organu. Osoby te nie mogły też wykorzystywać mienia komunalnego ani środków pochodzących z budżetu samorządu na potrzeby kampanii referendalnej. Pozostałe poprawki nie miały już tak zasadniczego charakteru. Komentujący te zapisy eksperci i publicyści sygnalizowali, że zmiana ta oznacza wzrost liczby referendów w czwartej kadencji samorządu. Wynikało to głównie z wzmocnienia pozycji wójtów i burmistrzów w systemie lokalnej władzy oraz z faktu, że w małych ośrodkach od 2003 r. (po upływie rocznej karencji od wyborów) referendum będzie jedyną skuteczną metodą doprowadzenia do zmiany na tym stanowisku.

3. Referenda negacji

Normatywne standardy ukształtowały empiryczny wymiar polskich referendów lokalnych. Najistotniejszym motywem zdecydowanej większości głosowań były opozycyjne (wobec władz lokalnych) postawy i populistyczne żądania. Zarzuty stawiane radzie miały zwykle ogólnikowy charakter. Oto przykłady powodów z wniosków o referendum w sprawie odwołania rady: Myszyniec (woj. ostrołęckie) – „szkodliwa tolerancja Rady Gminy dla niegospodarności wójta”, Orneta (woj. elbląskie) – „tłumienie inicjatywy, nieliczenie się radnych z wyborcami”, Bielawa (woj. wałbrzyskie) – „arogancja i hipokryzja władzy, fałszowanie uchwał rady miejskiej; (...) utrata społecznego zaufania”, Strzegom – „nadużywanie władzy i arogancja urzędników (rozwiązanie społecznej komisji mieszkaniowej); bierność zarządu wobec problemu bezrobocia; zatajenie przed radą informacji o dotacji otrzymanej przez gminę na zagospodarowanie obiektów po armii radzieckiej” (Kowal 2002, s. 34, 37, 53).

Bardzo silnym impulsem do rozpoczęcia kampanii na rzecz referendum była chęć odwołania burmistrza. Tu inicjatorami były grupy opozycyjne (w których skład wchodził także radni), niemogące zrealizować tego celu na forum rady gminy. Takie motywy kierowały działaniami grupy inicjatywnej w Józefowie pod Warszawą, pierwszym mieście, w którym 1 marca 1992 r. odbyło się referendum. Tu także mamy do czynienia z pierwszym przykładem współpracy ugrupowań, które na forum parlamentu nie mogły się porozumieć. Wniosek o referendum w Józefowie złożyły lokalne koła Porozumienia Centrum i Unii Demokratycznej.

W grupach inicjujących referendum znajdowały się często osoby, które przegrały wybory. Tak było w Polanicy Zdroju, gdzie wiosną 1992 r. działacze Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” rozpoczęli akcję zbierania podpisów na rzecz odwołania rady. KO posiadał wtedy przewagę nad innymi lokalnymi organizacjami politycznymi, co nie znajdowało odzwierciedlenia w realnym udziale we władzy. Zarzuty stawiane radnym nie odbiegały od analogicznych kwestii podnoszonych we wnioskach z innych gmin: „arogancja i nieudolność, brak informacji i kontaktów z wyborcami, brak współpracy z organizacjami społecznymi, brak programu gospodarczego, bierność wobec bezrobocia”. W tym samym roku w Starej Kamienicy (woj. jeleniogórskie) z inicjatywą odwołania rady wystąpiła rada sołecka jednej miejscowości, zarzucając radnym „brak współpracy z zarządem i wójtem, blokowanie wniosków zarządu, niespełnienie obietnic wyborczych” (Tymińska-Romanowicz 2003, s. 13). W Polanicy w referendum uczestniczyło 12,5% uprawnionych, a w Starej Kamienicy 7,8%.

Pierwszą gminą, w której skutek referendum doszło do odwołania rady, było miasto Różan w woj. ostrołęckim. Wcześniej odbyły się tam wybory uzupełniające do nowej rady miasta (po podziale na miasto i gminę). Inicjatywa w sprawie referendum nastąpiła po tym, jak w listopadzie 1992 r. rada odwołała burmistrza (stosunkiem głosów 15:10), choć brakowało merytorycznych przesłanek do

takiej decyzji. Pytany o powody, dla których rada odwołała burmistrza, jeden z radnych odpowiedział: „Nie mamy żadnych powodów, ale mamy takie prawo” (*Wspólnota* 1993, nr 10). Referendum przeprowadzono 17 stycznia 1993 r. Frekwencja wyniosła 33,9%, głosowało 1116 z 3289 uprawnionych, prawie tyle samo co w wyborach majowych w 1990 r. Najczęściej jednak frekwencja była o wiele niższa. W co trzecim referendum w pierwszej kadencji liczba uczestników była mniejsza od liczby zebranych podpisów.

Tab. 1. Referenda w sprawie odwołania rady w liczbach i procentach (w nawiasie referenda skuteczne)

Kadencja	Gminy	Miasta- -gminy	Miasta	Powiaty	Razem	Frekwencja %*	Skuteczność **
1990–1994	23 (1)	3	22 (2)	–	48 (3)	14,4	6,3
1994–1998	46 (5)	6	51 (4)	–	103 (9)	16,4	8,7
1998–2002	115 (18)	3	76 (7)	1	195 (25)	18,7	12,8
RAZEM	184 (24)	12	149 (13)	1	346 (37)	–	–

* Średnia frekwencja dla wszystkich referendów w danej kadencji.

** Procentowa proporcja referendów skutecznych do ogólnej liczby przeprowadzonych.

Praktyka lat 1990–1994 pokazała, że jedynie referenda w sprawie odwołania rady gminy mobilizują do działania lokalne społeczności. Wynikało to także z niekonsekwentnego stanowiska władz wobec sytuacji konfliktowych. Przybierały one często postawy „nienarazania się”, „przypodobania się”, „wycofywania się” (Buczowski, Matczak 2001, s. 38–39). Na tych doświadczeniach opierała się systematyka, zaproponowana w połowie lat dziewięćdziesiątych (Staszewski 1996, s. 141–143), która szeregowała referenda według następujących kryteriów:

- referenda motywowane politycznie – dotyczy to tych inicjatyw, które wynikały z zasadniczego niezadowolenia co do układu panującego w radzie;
- referenda będące skutkiem konfliktów interesów między radnymi, w których opozycja w radzie odwoływała się do poparcia mieszkańców;
- referenda wynikające z niskiej kultury prawnej mieszkańców gminy – do takiego referendum prowadziło najczęściej niezrozumienie przez mieszkańców decyzji rady, np. dotyczącej podwyżek podatków, czynszów.

W drugiej kadencji samorządu referenda były częściej efektem ogólnokrajowych zjawisk wynikających z decyzji centralnych. Np. realizacja przez samorządy ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1995 r. doprowadziła w konsekwencji do drastycznej podwyżki czynszów, a to z kolei wywoływało protesty. Atmosfera niezadowolenia zaostrzała się pod wpływem miejscowych problemów. W takiej sytuacji potrzebni byli tylko liderzy gotowi przyjąć na siebie obowiązki związane z zainicjowaniem procedury odwoływania władz. W motywach kierujących grupami inicjatywnymi najczęściej dominowały zarzuty ogólne z podtekstem personalnym lub (częściej niż w pierwszej kadencji) politycznym. Szanse na skuteczność referendum wzrastały tam, gdzie było wysokie bezrobocie, a dążenie do odwołania rady jednoczyło politycznych przeciwników.

W trzeciej kadencji wyraźniej uwidocznił się geograficzny rozkład referendów. Dochodziło do nich najczęściej na terenie tzw. ziem odzyskanych i w Małopolsce. Na przeciwnym biegunie była ściana wschodnia (zwłaszcza woj. podlaskie), rejony Polski centralnej (łódzkie, część mazowieckiego). Referendalną aktywność w popegeerowskich gminach województw: dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego można tłumaczyć bezrobociem i pauperyzacją tamtejszych społeczności. Możliwość uzyskania stabilnej prasy w samorządzie czy choćby diety radnego stwarzała silną motywację. Do referendów dochodziło też częściej w gminach, w których samorzady gorzej gospodarowały swym budżetem (rzadko zdarzały się referenda w gminach z tzw. złotej setki). Z kolei inne wskaźniki tłumaczą brak referendalnej aktywności. Dotyczyło to tych regionów Polski, w których frekwencja w wyborach jest najniższa (np. woj. łódzkie) lub też mamy do czynienia z niską sprawnością instytucji samorządowych (woj. podlaskie).

W miarę rozwoju referendalnej praktyki zwiększyło się zaangażowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości przez strony lokalnych konfliktów. Prasa informowała o naruszeniach zasad prowadzenia kampanii referendalnej. *Gazeta Olsztyńska* pisała o nawoływaniu do bojkotu referendum przez przedstawicieli władz miasta i gminy Tolkmicko. Burmistrz i przewodniczący rady mieli osobiście rozdawać ulotki o takiej treści. W jednej z gmin najbardziej zaangażowani w referendum mieszkańcy zostali pozbawieni zezwoleń i koncesji, odwołano także ze stanowiska dyrektora miejscowej szkoły. W Wąchocku (woj. świętokrzyskie) inicjatorzy referendum zarzucali pani burmistrz bezpośrednie oddziaływanie na głosujących: „Mimo ulewnego deszczu, przez prawie 14 godzin stała przed lokalami wyborczymi Wąchocka i patrzyła, kto tam wchodzi. Dochodziło do sytuacji, że blokowała wejście do pomieszczeń, gdzie stała urna”.

Innym znaczącym symptomem był wzrost liczby (i zarazem skuteczności) referendów, których bezpośrednim powodem była obsada stanowiska wójta lub burmistrza. W lubelskiej Wąwolnicy referendum zainicjował odwołany przez radnych wójt. Do ważności głosowania zabrakło 1,5%. W śląskim Ślemieniu odwołany wójt okazał się skuteczniejszy. W referendum w jego obronie padła rekordowa frekwencja – 47%. Podobnie było w podpoznańskim Obrzycku, gdy radni odwołali burmistrza, a zorganizowane przez jego zwolenników referendum przyniosło frekwencję 44,87%. Z kolei w lubuskim Dębnie wysoka frekwencja (41%) wynikała z innych powodów: gdy większość radnych (w tym przewodniczący) nie chciała podjąć inicjatywy odwołania wójta, wówczas opozycyjni radni zebrali 1264 podpisy, a następnie doprowadzili do skutecznego referendum. W tym zainteresowaniu bezpośrednim oddziaływaniem na wybór gospodarza gminy można dostrzec prefigurację nowego systemu wyborczego, który po 2002 r. spowodował zasadnicze zmiany w układzie władzy lokalnej w gminach.

4. Peryferie demokracji bezpośredniej – inicjatywy, zgromadzenia, konsultacje

Referenda stanowiące są w polskich warunkach najbardziej wyrazistą formą demokracji bezpośredniej. Tu także w największym stopniu realizowana jest inicjatywa obywatelska w formie składania wniosku (dotyczy to wszystkich trzech rodzajów referendów). Jednak sprowadzenie inicjatywy obywatelskiej jako formy demokracji bezpośredniej tylko do wstępnego etapu referendum stanowi wypaczenie idei demokracji. W wymiarze krajowym ustawodawca okazał się bardziej przewidujący, stworzył bowiem konstytucyjną możliwość tzw. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tymczasem na szczeblu lokalnym brak tego typu rozwiązań koreluje z innymi ograniczeniami wpływów samorządowego zaplecza (po 2002 r. np. zmniejszenie liczby radnych, likwidacja statusu członków komisji rady niebędących radnymi).

Mimo to samorzady niektórych miast w swoich statutach wprowadziły zapisy umożliwiające grupom obywateli korzystanie z tej formy demokracji bezpośredniej. We Wrocławiu wymagane jest zebranie 3 tys. podpisów pod takim projektem uchwały, w Toruniu 150, w Chełmży 100. Wnioski mieszkańców dotyczą spraw terenowych (np. zwiększenia liczby punktów sprzedaży alkoholu) lub środowiskowych (np. zobowiązania prezydenta miasta do występowania do urzędów skarbowych o umarzenie podatku spadkowego od dziedziczonych kamienic z lokatorami, którzy płacą czynsz regulowany). Mieszkańcy rzadko jednak korzystają z przysługującego im prawa, a ich projekty uchwał nie zawsze uzyskują aprobatę rad. Odrzucono np. propozycję nadania herbu jednemu z toruńskich osiedli (*Rzeczpospolita* 2004, nr 297, s. C-2).

Niewielkie jest też znaczenie zgromadzeń powszechnych, które – usytuowane na szczeblu sołectwa – tracą na znaczeniu na rzecz władzy wykonawczej: zarządu i sołtysa. W ciągu czternastu lat kształtowania demokracji lokalnej nie udało się dokonać ustawowego wzmocnienia jednostek pomocniczych samorządu. Praktyka funkcjonowania zarządów osiedlowych w miastach wskazuje na proces środowiskowej alienacji. Nie lepiej jest we wsiach, gdzie zgromadzenia nabierają tylko rytualnego i formalnego charakteru.

Wprowadzenie do ustawy referendum fakultatywnego, zwłaszcza mało szczęśliwe nazwanie tego rodzaju głosowania „referendum w każdej innej sprawie ważnej dla gminy”, otwierało szerokie możliwości interpretacji i praktycznego zastosowania. A to z kolei przynosiło liczne przykłady orzecznictwa (nie zawsze spójnego), częste przypadki nadużywania referendów dla osiągnięcia doraźnych celów (także jako formy konsultacji bez wiążącej mocy prawnej) oraz unieważniania głosowań przez organy nadzoru i sądy.

Podstawowym problemem, którego rozstrzygnięciem zajmowały się sądy, było określenie zakresu podmiotowego referendum w „ważnej sprawie”. Prawnicy wskazywali na znaczenie wykładni językowej słowa „ważna”. Z uwagi na różnicowany charakter polskich gmin ocena tej ważności musiała mieć

także zindywidualizowany charakter. Istotne były tu czynniki określające zadania gminy (liczba ludności, majątek, infrastruktura, uprzemysłowienie), ale przede wszystkim musiano liczyć się z tym, jak stopień owej ważności oceniają inicjatorzy wniosku: rada lub mieszkańcy.

Z ustawowego zapisu można było wnioskować, że każda sprawa poddana referendalnemu rozstrzygnięciu staje się automatycznie „ważna” i przez to zgodna z prawem. Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o referendum gminnym NSA rozpatrywał sprawę zakazu ponownego kandydowania do zarządu miasta jego dotychczasowych członków. Sąd odrzucił możliwość przeforsowania takiego „zakazu” w drodze referendum, gdyż ograniczałoby to prawa obywatelskie i naruszałoby obszar zarezerwowany dla ustawy zasadniczej. W uzasadnieniu stwierdził, że wniosek o takie referendum „kłóci się z dobrymi obyczajami i jest zatrważającym znakiem czasu, w którym merytoryczny spór o zmianę lub modyfikację określonych rozstrzygnięć zastępuje się kampanią przeciw osobom podejmującym owe rozstrzygnięcia” (Taras, s. 177).

Jak już wspomniano, orzeczenia sądowe w kontekście tego zapisu ustawy o referendum były najbardziej zróżnicowane spośród wszystkich spraw związanych z referendum. Można nawet znaleźć przykłady zupełnie sprzecznych orzeczeń. W 1991 r. wrocławski oddział NSA zawyrokował, że dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum fakultatywnego w sprawie odwołania zarządu gminy (jako organu), co oznaczało potwierdzenie prawa mieszkańców do wchodzenia w kompetencje rady gminy (bo tylko ona mogła ustawowo odwołać zarząd). Tymczasem w wyroku NSA z 21 lipca 1999 r. czytamy, że „sprawy, które są ustawowo zastrzeżone na rzecz organów gminy, nie mogą być przedmiotem referendum”. Rok później Sąd Najwyższy negatywnie ocenił próbę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania zarządu gminy na podstawie artykułu mówiącego o referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji.

Pod wpływem sądowych uzasadnień precyzujących zakres „ważnej sprawy” mogącej być przedmiotem gminnego referendum wśród ekspertów pojawiły się rozbieżne opinie co do określenia przedmiotu referendum. Zwolennicy nieograniczonego zakresu gminnego referendum obejmującego wszystkie aspekty życia mieszkańców gminy znaleźli się w mniejszości. Większość prawników wypowiedziała się za takim określeniem granic referendum, które wyznaczone będzie przez kompetencje rady. Wskazywano jednak na istniejące luki prawne, które budziły wątpliwości co do możliwości przeprowadzenia referendum. Dotyczyło to np. ewentualnego referendum w jednostkach pomocniczych gminy (osiedla) czy w związkach komunalnych gmin. Ani ustawa z 1991 r., ani jej znowelizowana w 1995 r. wersja nie rozstrzygała też możliwości poddania pod referendum sprawy przynależności terytorialnej gminy w ramach podziału administracyjnego kraju.

W tej ostatniej sprawie już w 1993 r. NSA orzekł, że „kwestia przynależności gminy do projektowanego powiatu nie może być objęta pytaniami referendum gminnego, nawet gdyby nastąpiło to pośrednio, przez poddanie głosowaniu

stanowiska rady gminy wypowiadającej opinię w tej materii. Właściwą drogą do zbadania rzeczywistych preferencji mieszkańców powinny być w takim wypadku odpowiednie sondaże opinii, prowadzone za pomocą metod socjologiczno-statystycznych bądź przez radnych. Nie byłoby natomiast ani słuszne, ani racjonalne, ani prawnie uzasadnione dokonywanie takiego sondażu w drodze kosztownego i finansowanego w całości ze środków publicznych referendum gminnego” (ibidem, s. 172). Stanowisko opowiadające się za niedopuszczalnością wykorzystywania referendum w sprawie utworzenia, zniesienia lub zmiany granic województwa zajmowali wybitni prawnicy (np. Bogdan Dolnicki).

Wypada jednak odnotować, że zacytowana powyżej argumentacja sądu nie zapobiegła fali referendów związanej z planowaną reformą administracyjną i spotkała się także z polemikami. Tym bardziej że w zbliżonej tematyce w sprawie NSA uznał za dopuszczalne referendum dotyczące podziału gminy przez utworzenie dwóch nowych gmin (Ofiarska, Ciapała 2001, s. 150). Podważając linię sądowego rozumowania w sprawie bezprawności referendów dotyczących przynależności terytorialnej gmin, wskazywano przede wszystkim na Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, w której zapisano, że w przypadku podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych powinny być one zawsze w tej materii konsultowane we właściwym trybie i czasie. „Jeśli stanowisko reprezentantów społeczności lokalnej, tj. rady gminy, nie jest reprezentatywne, to mieszkańcy mają prawo wypowiedzieć się w tej kwestii w drodze referendum” – konkludował autor krytycznego wobec decyzji NSA artykułu prasowego (*Wspólnota* 1995, nr 31).

W pierwszej kadencji samorządu (1990–1994) problemy przynależności administracyjnej nie stały się przyczyną szczególnej aktywności gmin w odwoływaniu się do instytucji referendum. Głosowania powszechne w sprawach przynależności administracyjnej gmin miały charakter konsultacyjny. Wynikało to z jednoznacznego orzecznictwa NSA i opinii ekspertów, które sprowadzały się do jednego: skoro przedmiotem referendum ma być stanowcze rozstrzygnięcie danej sprawy, która musi się mieścić w zakresie właściwości organów gminy, to referendum nie może być przeprowadzone w sprawach, w których rozstrzygnięcie należy do innego organu. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, specjaliści dochodzili do następującej konkluzji: „Istotę referendum stanowi stanowcze rozstrzygnięcie o określonej sprawie, a opiniowanie spraw należących do właściwości innych organów administracji publicznej takim stanowczym rozstrzygnięciem nie jest” (Olejniczak-Szałowska 2002, s. 108).

Realizacja kolejnych etapów reformy administracyjno-samorządowej z przełomu lat 1998/1999 stała się katalizatorem wielu procesów związanych z identyfikacją lokalną, poczuciem praw obywatelskich oraz wspólnoty interesów. W procesie zatwierdzania mapy województw i powiatów rząd Jerzego Buzka dużą wagę przywiązywał do opinii lokalnych społeczności. Mimo ustalenia granic przez ustawodawcę i zapowiedzi karencji na zmiany w podziale administracyjnym gmin do 2005 r., w trzeciej kadencji samorządu nadal pojawiał

się motyw referendum „za przynależnością”. Nie miały one mocy decyzyjnych, ale niosły często poważny ładunek emocjonalny, kumulujący lokalne konflikty, i niekiedy pomagały władzom skanalizować nastroje niezadowolenia. Największym miastem, w którym mieszkańcy zabrali bezpośrednio głos w sprawie przynależności administracyjnej, był Elbląg. W konsultacyjnym głosowaniu przeprowadzonym tam 10 października 1999 r. (bez powiązania tego głosowania z innymi wyborami) uczestniczyło 44,7% uprawnionych, z tego 98,7% wypowiedziało się za włączeniem miasta do woj. pomorskiego. Mimo tak jednoznacznego wyniku Elbląg nadal pozostał w woj. warmińsko-mazurskim.

Odrębny problem powstał przy realizacji tzw. ustawy warszawskiej z 18 lipca 1998 r., która miała uporządkować status stolicy. Oznaczała ona nie tylko zmianę granic administracyjnych, ale i zniesienie dotychczasowych gmin warszawskich. Trybunał Konstytucyjny, do którego prezydent RP skierował swoje wątpliwości związane z tą ustawą, wskazał na przytaczany tu już art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zobowiązujący do konsultowania ze wspólnotami lokalnymi każdej zmiany granic obszaru jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum. Orzeczenia TK z 23 lutego 1999 r. i 11 stycznia 2000 r. zablokowały wspomnianą ustawę, ale komentatorzy zbyt pochopnie interpretowali to jako „wymóg przeprowadzenia referendum wśród zainteresowanej społeczności, jako element konieczny do dokonania zmiany granic społeczności lokalnej” (*Wspólnota* 2002, nr 32).

Po wstąpieniu do Polski do Unii Europejskiej w orzecznictwie sądowym częściej będzie można spotkać odwoływanie się do prawa międzynarodowego, zwłaszcza wspomnianej już Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Tak uczynił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, uznając, że gmina powinna przeprowadzić konsultacje w sprawie zmiany nazwy ulic, ponieważ wiąże się to z uciążliwościami, których koszty ponoszą przede wszystkim mieszkańcy (*Rzeczpospolita* 2004, nr 306, s. C-2).

5. W poszukiwaniu paradygmatu

Oczywiście nie wszystkie referenda w sprawie odwołania władz wynikały z populistycznych pobudek. W niektórych inicjatywach można dostrzec przejaw obywatelskiej troski o dobro wspólnoty. Tak należy traktować najgłośniejsze referendum lokalne przeprowadzone w Szczecinie w maju 2004 r. Zarzuty stawiane przez opozycję prezydentowi miasta doprowadziły do podjęcia działań na rzecz referendum. Już samo zebranie 30 tys. podpisów pod wnioskiem można uznać za sukces. I choć do skuteczności referendum zabrakło kilku procent, to pod względem liczebności było to największe referendum lokalne w III RP. Również w minionych kadencjach zdarzały się przypadki inicjatyw obywatelskich, które zupełnie nie pasują do populistycznych uogólnień. W 1992 r. w Zamościu grupa inicjatywna wystąpiła w obronie odwołanego zarządu miasta i prezydenta Marcina Zamoyskiego, któremu część radnych zarzucała, że nie jest związany z miastem. Wyjątkowy jest też przypadek

Ziębic (woj. wałbrzyskie); tu inicjator referendum doszedł do porozumienia z organami gminy i odstąpił od złożenia wniosku. Podłożem konfliktu była tam przyszłość szkoły podstawowej w miejscowości Starczówek. Komitet strajkowy broniący tej placówki zrezygnował z rozpoczęcia procedury referendalnej po podpisaniu porozumienia z zarządem miasta w sprawie utrzymania szkoły w formie punktu filialnego. Niekiedy samo zbieranie podpisów było wystarczającą presją wymuszającą uwzględnienie przez samorząd społecznych postulatów (np. w Boguszwowie-Gorcach). Zdarzały się przypadki, że mimo nieskutecznego referendum radni specjalnymi uchwałami zobowiązywali się do poprawienia funkcjonowania organów samorządu w związku z krytyką wyrażoną przez mieszkańców w trakcie kampanii referendalnej i w kontekście samego aktu głosowania (np. w Łądku Zdroju).

Jednak prawdziwie obywatelski charakter miały referenda w sprawie samoopodatkowania. Było to również referendum obligatoryjne, tzn. tylko w ten sposób organ gminy mógł przeprowadzić samoopodatkowanie. Inicjatorem mogła być rada gminy lub grupa obywateli. Na podstawie analizy około 30 referendów w sprawie samoopodatkowania można dokonać próby podsumowania tej formy demokracji bezpośredniej następującymi wnioskami:

- jednoznaczny zapis ustawy powodował, że inicjatorzy tych referendów rzadko zwracali się do organów sądowych o interpretację przepisów;
- orzecznictwo sądowe dotyczyło przede wszystkim prawno-finansowego pojęcia instytucji samoopodatkowania i konsekwencji wynikających z problemu egzekucji należności z tego tytułu (co jednak nie było już bezpośrednio związane z referendami);
- referenda te przeprowadzane były w większości w małych miasteczkach i w zamożniejszych gminach, zwłaszcza położonych w pobliżu metropolii;
- inicjatywa referendum zawsze należała do urzędu i rady;
- na szczególną uwagę zasługuje pozytywny charakter kampanii referendalnej, w której często odwoływano się do świadomości obywatelskiej, poczucia obowiązku, wspólnoty;
- referenda w sprawie samoopodatkowania (w odróżnieniu od głosowania nad odwołaniem władz) miały wysoką frekwencję i prawie zawsze przeważał w nich procent głosów na „tak”;
- częstą praktyką było organizowanie referendów w dniu głosowań ogólnokrajowych;
- referendów tych raczej nie przeprowadzano w gminach skonfliktowanych;
- kulminacyjny okres, gdy przeprowadzono najwięcej tych referendów, przypadł na drugą kadencję samorządu (1994–1998);
- zainteresowanie władz samorządowych inicjowaniem referendów spadło po serii orzeczeń sądowych z lat 1996–1997 podważających prawomocność ściągłości należności z tytułu samoopodatkowania;
- po wprowadzeniu reformy administracyjnej z 1 stycznia 1999 r. nie odnotowano podejmowania prób zmiany ustawy celem rozszerzenia tej formy demokracji bezpośredniej na powiaty i województwa.

6. Perspektywy lokalnej demokracji bezpośredniej

Błędy modelowe i zła praktyka polskiej demokracji bezpośredniej w wydaniu lokalnym nie powinny zniechęcać do tej formy politycznego władztwa. Doświadczenia płynące z polskich referendów lokalnych z lat 1990–2002 pozwalają przypuszczać, że instytucja ta będzie miała coraz szersze zastosowanie w praktyce sprawowania władzy, zarówno w skali całego kraju, jak i na szczeblu lokalnym. Prognozę tę potwierdza również rozwój demokracji bezpośredniej w krajach Europy Zachodniej i w USA. Z kolei opinie wyrażane w sondażach wskazują, że standardy funkcjonowania organów przedstawicielskich w coraz mniejszym stopniu spełniają oczekiwania społeczne. W poszukiwaniach nowych rozwiązań uzdrawiających system demokratyczny eksperci i politycy wskazują właśnie na instytucję referendum. Postulaty te nabierają szczególnego znaczenia w dobie rewolucji teleinformatycznej. Na przełomie XX i XXI wieku procesy takie jak interaktywny styl komunikacji społecznej, możliwość bezpośredniego udziału (przez telewizję oraz Internet) w debatach publicznych, przekazywanie swoich opinii i decyzji w formie sondaży telefonicznych i elektronicznych, stały się częścią bezpośredniego udziału obywateli w kształtowaniu decyzji politycznych. Coraz częściej pojawiają się sugestie trwałego wmontowania demokracji elektronicznej w system wyborczy i polityczny.

Z tych wszystkich powodów można uznać, że demokracja bezpośrednia oraz jej najistotniejsza forma – referenda stanowiące – będzie nieodłącznym atrybutem współczesnego państwa prawa. W historii Polski lata 1990–2002 z pewnością zostaną uznane za ważny etap w rozwoju systemu demokracji bezpośredniej. Jednocześnie warto podkreślić, że w latach 2000–2004 demokracja bezpośrednia na szczeblu lokalnym uległa wzmocnieniu, nie tylko dzięki coraz szerszej praktyce, ale przede wszystkim z powodu wzrostu referendalnej skuteczności oraz dzięki wprowadzeniu normatywnych rozwiązań, które podnoszą znaczenie tej formy politycznego władztwa. W tym kontekście należy wspomnieć o rozszerzeniu referendów w sprawie odwołania organu na wójtów, burmistrzów i prezydentów, co z pewnością będzie stanowiło najszerszą referendalną praktykę w kadencji 2002–2006. Wiele zależy od empirycznego wykorzystania tego nowego instrumentu normatywnego. Przywoływany tu już przykład Szczecina może wskazywać, iż takie referendum może być również orężem w walce z populizmem i niegospodarnością.

Ale są i inne sygnały świadczące o zmianie formalnoprawnego i prakseologicznego znaczenia referendów. W lutym 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał w pełnym składzie wniosek rzecznika praw obywatelskich kwestionujący zawężenie w ustawie o referendum lokalnym zakresu spraw, które mogły być objęte referendum, tylko do zadań i kompetencji organów danej jednostki. Tymczasem zgodnie z konstytucją mieszkańcy powinni mieć możliwość decydowania w referendum o wszystkich sprawach ważnych dla wspólnoty. „Konstytucja nie ogranicza problematyki referendum lokalnego do spraw

pozostających w kompetencji władz wyłonionych przez wspólnotę” – argumentowali przedstawiciele rzecznika.

W sentencji wyroku Trybunał stwierdził, że zapis ustawy jest zgodny z konstytucją, ale pod warunkiem rozumienia go w konkretny sposób: że nie wyłącza prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w referendum swego stanowiska w istotnych dla tej wspólnoty sprawach społecznych, gospodarczych lub kulturalnych, niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych władz. Taki wyrok, określony mianem interpretacyjnego, oznacza uzupełnienie ocenianego przepisu. TK uznał, że poddana kontroli norma opisuje tylko część powinności, jakie łączą się z organizacją referendum, i przeniósł pozostałą część do ustawy. Sędzia TK uzasadniał to następująco: „W przeciwnym razie musielibyśmy przyjąć absurdalne założenie, że mieszkańcy mogą korzystać z prawa do referendum tylko wtedy, gdy ustawa im na to pozwala” (*Rzeczpospolita* 2003, nr 49).

Zastępca rzecznika praw obywatelskich oceniał, że ostateczny już wyrok TK umożliwi szerokie rozumienie artykułu o referendum fakultatywnym: „Przedmiotem referendum lokalnego mogą być nie tylko sprawy pozostające w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego, ale także sprawy szersze, mające znaczenie dla wspólnoty lokalnej”. Po tym wyroku jest więc możliwe przeprowadzenie referendum w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy (powiatu, województwa), lokalizacji autostrady.

Jednak najważniejsze postanowienie sądowe w sprawie referendum lokalnego pochodzi z 2000 r. Wtedy to NSA stwierdził jednoznacznie wyższość tej instytucji nad organem przedstawicielskim wspólnoty. Na marginesie można zauważyć, że taka interpretacja kłóci się z konstytucyjnym rozumieniem zależności relacji referendum–organ przedstawicielski na szczeblu ogólnokrajowym. Tu bowiem pierwszeństwo należy się temu ostatniemu, czyli Zgromadzeniu Narodowemu (co podkreślano w 2003 r. przy okazji referendum akcesyjnego). Roli referendum lokalnego jako najwyższej instytucji władztwa wspólnoty (gminy, powiatu, województwa) nikt jednak nie podważa. Warto o tym pamiętać przy analizie kształtowania się polskiego samorządu terytorialnego i jego perspektyw.

Literatura

- Arkit T., 1995, „Podatek zamiast referendum”, *Wspólnota*, 7 października.
- Baur A., 1992, *Szwajcarski fenomen*, przeł. Wojciech Usakiewicz, Warszawa: Wydawnictwo „Wiedza Powszechna”.
- Berghauzen K., 2001, *Koalicja SLD-UW w Radzie Miejskiej Jeleniej Góry w latach 1998–2001*, praca magisterska, Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Bojarski P., 1999, „Dwa pogrzeby i referendum”, *Gazeta Wyborcza – Poznań*, nr 265.
- Bój o referendum, czyli jak odwołać Radę Miejską, *Rzeczpospolita*, 15 lipca 1997.
- Buczkowski P., Matczak P. (red.), 2001, *Konflikt nieunikniony*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

- Domańska E., 1993, „Referendum w Ustce. Kosztowna lekcja”, *Wspólnota*, nr 29.
- Dziesięzewska-Narowska K., 2004, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa: Wydawnictwo „Trio”.
- Fuks T., 2001, „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe”, *Państwo i Prawo*, nr 5.
- Frey D., 1996, „Zabrakło podpisów w terminie”, *Rzeczpospolita*, 12 października.
- Jakowska A., 1995, „Polska referendalna”, *Wspólnota*, nr 39.
- Jeżewski J. (red.), 1999, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław: Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Karski K., 2000, „Referendalna konieczność”, *Wspólnota*, nr 32.
- Kiljan K., 2001, „Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.
- Kowal K., 2002, *Instytucja referendum – teoria i praktyka ze szczególnym uwzględnieniem województwa wałbrzyskiego*, praca magisterska, Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Krygier M., 1995, „Stara bieda”, *Wspólnota*, nr 27.
- Lewandowska I., 1990, „Jak obalić zarząd miejski”, *Rzeczpospolita*, nr 277.
- Łączkowski W., 1994, „Wytyczne w sprawie referendum”, *Wspólnota*, 12 listopada.
- Marczewska-Rytko M., 2001, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin: Wydawnictwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Marecki Z., 2001, „Kara za siedem uchybień”, *Wspólnota*, nr 1.
- Michalski P., 2001, „Głosowanie nogami”, *Gazeta Poznańska*, 30 kwietnia–1 maja.
- Mieciak I.T., Mikołajewska B., 2003, „Głędzą i trwonią”, *Polityka*, nr 10.
- Mikulski K., 1995, „Referendum gminne – dlaczego NSA zamyka usta mieszkańcom gminy?”, *Wspólnota*, nr 31.
- Niewiadomski Z., 1992, „Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.
- Nowakowska A., 1996, „Szum wokół referendum”, *Gazeta Wyborcza*, nr 301.
- Ofiarska M., Ciapała J. (red.), 2001, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań: „Ars Boni et Aequi”.
- Olejniczak-Szałowska E., 1993, „Prawo społeczności lokalnej do referendum”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Olejniczak-Szałowska E., 2002, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa.
- Pantak J., 2001, „Referendum, czyli straszak”, *Wspólnota*, nr 3.
- Parchimowicz E., 1995, „Posprzątana gmina”, *Wspólnota*, nr 10.
- Piasecki A.K., 2002, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra–Łódź: Wydawnictwo „Tęcza”.
- Piasecki A.K., 2003, „Ewolucja referendalnego prawa w III RP”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.

- Piasecki A.K., 2005, *Referenda w III RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- „Przez czynsze do referendum”, *Wspólnota*, 20 maja 1995.
- Semprich Ż., 2002, „Referendum śmieciowe zostaje”, *Rzeczpospolita*, nr 274.
- Sękowska E., 1992, „My i Oni”, *Gazeta Wyborcza*, 27 maja.
- Staszewski M.T., Waniek D. (red.), 1995, *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Staszewski M.T., Waniek D. (red.), 1996, *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Staszewski M.T. (red.), 1997, *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Surażska W., 2002, „Kosztowne imperium”, *Rzeczpospolita*, nr 170.
- Szewczyk R., 1996, „Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju”, *Studia Iuridica*, t. XXXII.
- Świątek A., 1992, „Ogólnopolski eksperyment”, *Wspólnota*, nr 10.
- Taras W., 1997, „Referendum gminne w orzecznictwie NSA” (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin.
- Trusewicz I., 1997, „Nie wiadomo, kto z kim śpi”, *Rzeczpospolita*, 23 maja.
- Tymińska-Romanowicz M., 2003, *Referenda lokalne w województwie jeleniogórskim w latach 1993–2001*, praca magisterska, Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Wielopolska A., 1995, „W Polsce samorządowej wrze. Ryby złapane w sieć”, *Rzeczpospolita*, 20 kwietnia.
- Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., 2003, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa: Fundacja „Europea”.
- Zwierzchowski K., 2002, *Referendum stanowe w USA*, Katowice: Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego.

DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL POLAND – WRONG MODEL, BAD PRACTICE

Local referenda are a special form of direct democracy in Poland. As a result of some legal solutions and in the light of practice, now reaching back for over ten years, they must be considered as a populist and ineffective instrument. This refers primarily to the referenda on recalling local authorities such as city council and mayor, accounting for 85%–90% of all such events.

The practice of local referenda in Poland embraces approximately 400 cases. During the first three terms in office of the territorial self-government (1990–2002), 347 referenda concerned recalling the communal councils. Such referenda may be initiated only by the residents of the commune. Only 37 of these referenda proved to be decisive, as their attendance turnout exceeded 30%. The effectiveness of referenda is limited mostly to small towns (up to 20 thousand residents), where the threshold turnout is usually reached.