

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 8/2024

DEMOKRACJA W WYMIARZE LOKALNYM – UWAGI NA TEMAT INSTYTUCJI REFERENDUM

Dr hab. Małgorzata Podolak, prof. UMCS
Instytut Nauk o Polityce i Administracji,
Wydział Politologii i Dziennikarstwa UMCS w Lublinie

Wprowadzenie

Instytucja referendum jest najczęściej wykorzystywanym instrumentem demokracji bezpośredniej zarówno na szczeblu państwa, jak i samorządu terytorialnego. Intensywne zmiany zachodzące w latach 90-tych XX wieku spowodowały, że narzędzia demokracji bezpośredniej były stosowane w procesie podejmowania decyzji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Referendum jest tą formą demokracji bezpośredniej, w której o sprawach zasadniczych decydują sami obywatele, gdyż demokracja bezpośrednia gwarantuje udział w ostatecznym rozstrzygnięciu konkretnego problemu wynikającego z konfliktu interesów grupowych. Referendum oznacza powszechne głosowanie nad decyzjami parlamentarnymi, o tym czy parlamentarny projekt stanie się prawem czy też zostanie odrzucony¹. Etymologia słowa „referendum” wywodzi się łaciny (*referendum* - coś co należy przekazać, odnieść; *ref ero* - przedstawić coś do oceny, zaopiniować, zawiadomić urzędowo, odpowiedzieć ustnie lub pisemnie²). Referendum oznacza zwrócenie się do narodu jako suwerena o podjęcie decyzji (wyrażenie woli) w określonej sprawie. Biorąc pod uwagę, że naród jest podmiotem zbiorowym, decyzja taka zapada w drodze głosowania³. Łacińskie wyrażenie *ad referendum* oznacza, że niektóre decyzje podejmowane przez reprezentantów muszą być ratyfikowane przez reprezentowanych dla uzyskania pełnej ważności⁴. Formą referendum jest przeprowadzenie głosowania powszechnego, w którym obywatele udzielają pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytanie postawione przez organ zarządzający referendum. Referendum zarządza odpowiednio upoważniony przez Konstytucję organ państwowy lub także może być uruchamiany na wniosek określonej liczby obywateli. W artykule zaprezentowano instytucję referendum lokalnego jako instrumentu demokracji bezpośredniej wykorzystywanym

¹ W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996, s. 136.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 15.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 262-263.

⁴ M. Bouissou, *La pratique référendaire en France*, „Revue Internationale de Droit Comparé” Juin 1976, no. 2, s. 267.

na najniższym poziomie władzy. Omówiono krótko genezę referendum w Polsce, a także podstawy konstytucyjno-prawne referendum lokalnego.

Geneza instytucji referendum w Polsce

Współczesna instytucja referendum bierze swój początek z okresu rozwoju myśli politycznoprawnej drugiej połowy XVIII w., ukierunkowanej na budowę nowych założeń ustrojowych. Właściwa dla współczesnego porządku prawnego konstrukcja demokracji bezpośredniej realizowana w postaci referendum związana jest w szczególności z koncepcją woli powszechnej Jean Jacques Rousseau. Z uwagi na to, że we współczesnym świecie nie jest możliwe bezpośrednie decydowanie obywateli we wszystkich sprawach, przyjmując koncepcję Rousseau stworzono model władzy, w którym obok siebie funkcjonują dwie jej formy: przedstawicielska (podejmowanie rozstrzygnięć za pośrednictwem wybranych organów), oraz bezpośrednia – poprzez głosowanie powszechne⁵. W początkowym okresie kształtowania się systemów przedstawicielskich referendum było częścią zwyczajnego procesu ustawodawczego, bez którego uchwała podjęta przez zgromadzenie nie mogła obowiązywać. W miarę umacniania się i rozrastania funkcji systemu przedstawicielskiego procedura zatwierdzania ograniczała się do przypadków, gdy uchwała zgromadzenia wzbudzała wyraźny sprzeciw obywateli. Procedura ta była wszczynana z reguły na wniosek samych obywateli. Przejście tej inicjatywy od obywateli do organów państwowych było momentem, który zadecydował o zmięczeniu referendum jako instytucji demokratycznej⁶.

Wzrost roli i znaczenia instytucji referendum można częściowo przypisać niedemokratycznej przeszłości państw regionu, braku podstaw konstytucyjno-prawnych i praktyki politycznej. Należy pamiętać, że w państwach Europy Środkowej i Wschodniej władza nie korzystała z możliwości organizowania konsultacji z suwerenem. Takim przykładem jest Polska, gdzie Konstytucja PRL nie przewidywała żadnych form demokracji bezpośredniej, choć proklamowana w niej zasada ludowładztwa powinna właśnie zakładać umożliwienie ludowi sprawowania władzy, również w drodze bezpośredniego wyrażenia swej woli. Stąd też w byłym Związku Radzieckim i w innych byłych państwach socjalistycznych, w których instytucja referendum znalazła się w konstytucjach, była ona w praktyce instytucja martwą. Dopiero nowelizacja Konstytucji PRL w 1987 r. spowodowała zorganizowanie referendum, które odbyło się 29 listopada 1987 r. Według pierwotnych założeń referendum dotyczyć miało konkretnych zmian ustrojowych, w tym zwłaszcza powołania instytucji prezydenta. Zamiast tego zdecydowano o zadaniu obywatelom dwóch pytań, których treść wyraźnie sugerowała konieczność udzielenia twierdzących odpowiedzi⁷. Praktyka wykazała, że poza powyższym referendum nie przeprowadzono żadnego innego, również lokalnego.

Spółeczeństwo odpowiadało na dwa pytania określone przez Sejm:

- Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-, trzyletni okres szybkich zmian?

⁵ Z. Janku, Referendum lokalne - rozważania nad nową regulacją prawną, (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. J. Filipka, Kraków 2001, s. 252

⁶ B. Zawadzka, Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2-3, s. 333.

⁷ A. Dudek, Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995, Kraków 1997, s. 11.

- Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, którego celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenia praw obywateli i zwiększenia ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?⁸

Te złożone, wieloczętonowe i zawile pytania, mówiące o problemach abstrakcyjnych na pewno nie odpowiadały pojęciu „konkretnie określonych problemów i rozwiązań”, jak tego wymagała ustawa.

W okresie transformacji ustrojowej wiele państw przyjęło rozwiązania dotyczące stosowania instytucji demokracji bezpośredniej w swoim porządku konstytucyjnym

W Polsce Mała Konstytucja w art. 19 w ust. 1 stanowiła, że referendum jest przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Prawo zarządzania referendum posiadały dwa podmioty:

Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów lub Prezydent, za zgodą Senatu podjętą bezwzględną większością głosów. Ważność referendum fakultatywnego uzależniona była od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych do głosowania⁹.

Z przepisów ustawy z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP¹⁰ wynikało, że istniała możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, które mogło wystąpić w dwóch postaciach: referendum przedkonstytucyjnego (częstkowego) oraz referendum ratyfikacyjnego. O referendum przedkonstytucyjnym stanowił art. 2c Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. („zasady, na których opierać się ma Konstytucja mogą być poddane pod referendum”), zaś materię referendum ratyfikacyjnego regulowały przepisy art. 1. ust.1 i art. 9-11 tejże Ustawy Konstytucyjnej stanowiąc, iż „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego”. Mała Konstytucja w art. 77 utrzymywała w mocy art. 2. ust. 2 Konstytucji z 1952 r. przewidujący wyrażanie woli przez naród w drodze referendum. Z dawnych przepisów obowiązywała nadal ustawa z 1987 r. o konsultacjach i referendum, zawierająca jednak przepisy sprzeczne z rozwiązaniami przyjętymi w Małej Konstytucji.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP stanowi w art. 4, że suwerenem w państwie jest naród, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Ustrojodawca zakłada, że demokracja bezpośrednia jest formą sprawowania władzy przez naród, ale ma ona znaczenie raczej uzupełniające wobec sprawowania władzy na zasadzie przedstawicielstwa. Obydwu form sprawowania władzy przez naród nie można traktować jako równorzędnych wobec siebie; referendum jako forma demokracji bezpośredniej jest instytucją o charakterze uzupełniającym wobec działalności organów przedstawicielskich (Sejmu, Senatu, rad samorządu terytorialnego). Jest to jednak forma coraz częściej wykorzystywana w praktyce dla podejmowania zasadniczych decyzji państwowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹¹. Należy więc użyte w nim sformułowanie *sprawuje władzę ...*

⁸ Uchwała Sejmu z 23 października 1987 r., MP 1987, Nr 32, poz. 245. zob. J. Kuciński, Polskie referendum 29 listopada 1987 r. - problemy teorii i praktyki (z punktu widzenia przyszłej konstytucyjnej regulacji ustroju politycznego), (w:) Studia konstytucyjne, T.2, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 170-174.

⁹ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, (w) *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995, s. 39.

¹⁰ Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336.

¹¹ H. Groszyk, M. Granat, *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)*, (w:) *Prawo, a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tobor, Kraków 2003, s. 89.

bezpośrednio traktować jako generalną klauzulę umożliwiającą korzystanie z wszelkich znanych praktyce form demokracji bezpośredniej¹².

Możemy mówić o różnych rodzajach referendów.

Ze względu na materie, jakiej dotyczyć ma referendum wyróżniamy: referendum konstytucyjne, ustawodawcze, administracyjne. Ze względu na charakter postanowień i czas przeprowadzenia referendum wyróżniamy: referendum ratyfikacyjne, częściowe lub wstępne, referendum-weto. Z uwagi na kryterium wymagalności przeprowadzania referendum wyróżniamy: referendum obligatoryjne i fakultatywne. Z uwagi na skutki prawne (moc wiążącą) wyróżniamy: referendum rozstrzygające (stanowiące, konstytutywne), konsultacyjne. Ze względu na podmiot inicjujący referendum wyróżnimy: referendum z inicjatywy obywateli, referendum z inicjatywy władz publicznych.

Referendum ma określony wymiar przestrzenny. Wymiar ten może mieć odniesienie do terytorium całego państwa lub określonych jednostek podziału terytorialnego państwa¹³. W tym drugim przypadku występuje jako referendum lokalne, które przybiera postać właściwą dla określonej jednostki podziału terytorialnego (np. referendum gminne, powiatowe, wojewódzkie)¹⁴.

Ze względu na zasięg terytorialny wyróżniamy:

- referendum ogólnokrajowe; w tym przypadku uprawniony do głosowania jest ogół obywateli państwa. Referendum to przeprowadzane jest na całym terytorium państwa i dotyczy spraw szczególnie dla tego państwa istotnych. W niektórych państwach prawo przewiduje wprowadzenie ograniczeń w postaci uprawnienia do oddania głosu tylko dla obywateli zamieszkujących terytorium danego państwa¹⁵;
- referendum lokalne; udział w nim mogą wziąć wyłącznie obywatele zamieszkali na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego państwa. Przedmiotem tego referendum są sprawy o charakterze lokalnym, mające istotne znaczenie dla danej społeczności. Bywa ono traktowane jako instytucja demokracji uczestniczącej¹⁶;
- w państwach federalnych – w państwach o rozbudowanej strukturze terytorialnej referendum lokalne może być przeprowadzone na różnych szczeblach tej struktury (np. w Szwajcarii referendum lokalnym jest referendum kantonalne oraz referendum gminne¹⁷) – referendum kantonalne, stanowe, krajowe¹⁸. Tego rodzaju głosowanie dotyczy zagadnień z zakresu konkretnego członu państwowo-administracyjnego. Nie jest równoznaczne z głosowaniem lokalnym, a najistotniejsza różnica tkwi w przedmiocie referendum i organie je zarządzającym¹⁹.

¹² Zob. A. Patrzalek, Instytucja referendum-zagadnienia prawnoustrojowe, (w:) Referendum w Polsce współczesnej, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 43-56.

¹³ Zob. A. Szczuciński, *Demokracje lokalne w Europie a polska reforma samorządowa* „Europa Wschodu i Zachodu” z. 1, s. 91-93

¹⁴ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referenda w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 30.

¹⁵ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2000, s. 312

¹⁶ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, s. 33.

¹⁷ A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 25.

¹⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 20-21; na temat typologii referendum zob: E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, (w:) *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995, s. 22-28; A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 24-26; A. Kulig, *Formy demokracji bezpośredniej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 159-160; B. Banaszak, *op.cit.*, s. 309-315.

¹⁹ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, s. 25.

W niektórych państwach podstawę prawną dla referendum lokalnego stanowią, obok Konstytucji, ustawy o samorządzie lokalnym. Wówczas na ogół ustawy o samorządzie lokalnym zawierają regulację podstawowych zasad i trybu przeprowadzenia referendum oraz upoważnienia do ich uszczegółowienia w aktach prawa miejscowego (w statutach lokalnych). Można tu wyróżnić państwa, w których nie istnieją formalne podstawy – ani konstytucyjne, ani ustawowe – do przeprowadzenia referendum lokalnego; referenda takie są zarządzane przez organy lokalne na zasadach przez nie określonych w aktach prawnych mających wielokrotne albo jednokrotne, doraźne zastosowanie²⁰. W samorządzie lokalnym władza jest wykonywana w formach demokracji bezpośredniej oraz demokracji przedstawicielskiej. Do form demokracji bezpośredniej ustawodawca zaliczył: konsultacje z mieszkańcami, referendum lokalne, wybory, zebranie wiejskie oraz zebranie mieszkańców osiedla. Jednakże referendum i zebranie wiejskie (zebranie mieszkańców osiedla) ma uprawnienie stanowiące²¹.

Referendum lokalne w Polsce

Podstawy prawne referendum lokalnego w Polsce nie mają długiej tradycji. Ustawodawstwo polskie okresu międzywojennego nie znało instytucji referendum ani na szczeblu centralnym, ani na poziomie lokalnym.

Aktualna Konstytucja z 1997 r.²² w art. 170 stanowi, iż członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Art. 72 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego, a warunki i tryb jego przeprowadzenia określa ustaw. Natomiast w zakresie zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego Konstytucja odsyła do ustawodawstwa zwykłego, tj. do ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²³. Z kolei art. 1 powyższej ustawy stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich²⁴. Przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy dotyczące odpowiednio gminy, powiatu, województwa.

Biorąc pod uwagę kryterium obowiązku zarządzania referendum, wyróżniamy dwa rodzaje referendum lokalnego:

- obligatoryjne – w przypadku samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, wójta/burmistrza/prezydenta miasta) przed upływem kadencji²⁵.

W tej ostatniej materii referendum może być zarządzane na wniosek co najmniej 10% mieszkańców gminy posiadających prawa wyborcze. Wyniki referendum

²⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 38.

²¹ M. Jerominek, Referendum lokalne jako wyraz samorządności członków wspólnoty samorządowej, (w:) Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwa w UE, red. M. Woźniak, J. Ryszka, Opole 2006, s. 224.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

²³ Ustawa o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, Nr 88, poz. 985; zm. Dz.U. 2002, Nr 23, poz. 220; zm. Dz.U. Nr 113, poz. 984. Zob. D. Dąbek, Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego, (w:) Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, Rzeszów 2001, 61-147.

²⁴ Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich Dz.U. z 1998 r., nr 95, poz.602; nr 160, poz. 1060.

²⁵ M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o referendum gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 4, s. 41-42; Z. Janku, *op.cit.*, s. 251-259.

powodują odwołanie organu stanowiącego i powołanie przez Prezesa Rady Ministrów zarządcy komisarycznego. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Ogłoszenie wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oznacza zakończenie działalności tego organu stanowiącego i z mocy prawa – organu wykonawczego. Wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Referendum powiatowe i wojewódzkie ma charakter obligatoryjny tylko w odniesieniu do odwołania odpowiednio rady powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego. Ważność wyniku tych referendów uzależniona jest od spełnienia analogicznych warunków jak w przypadku referendum gminnego²⁶.

- fakultatywne – w każdej innej sprawie ważnej dla społeczności lokalnej.²⁷

Referendum o takim charakterze może być przeprowadzone na wszystkich szczeblach struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego. Może być zarządzane przez organ uchwałodawczy gminy, powiatu i województwa z własnej inicjatywy lub na wniosek 10% mieszkańców gminy lub powiatu bądź 5% mieszkańców województwa. Przedmiotem referendum może być „każda sprawa ważna dla gminy”, „sprawy z zakresu właściwości rady powiatu”, czy też „ważne sprawy dla województwa mieszczące się w zakresie kompetencji samorządu wojewódzkiego”. Wyniki referendum gminnego są ważne jeżeli uczestniczyło w nim 30% uprawnionych do głosowania, a za określonym rozwiązaniem opowie się bezwzględna większość głosujących²⁸.

Referendum obligatoryjne tym różni się od fakultatywnego, że dla rozstrzygnięcia w określonych sprawach zarezerwowana jest wyłącznie droga referendum, zaś w referendum fakultatywnym zamiast organu stanowiącego swoją wolę wyrażają członkowie wspólnoty samorządowej²⁹.

Inna klasyfikacja bierze pod uwagę kryterium rodzaju wspólnoty, której sprawa poddana pod referendum dotyczy. I tak możemy wyróżnić:

- referendum gminne w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym³⁰, w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, odwołania rady gminy przed upływem kadencji, odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta przed upływem kadencji, a także w sprawach dotyczących gminnej wspólnoty samorządowej, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy;
- referendum powiatowe w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym³¹, w sprawach odwołania rady powiatu przed upływem kadencji oraz w sprawach dotyczących powiatowej wspólnoty samorządowej, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów powiatu;
- referendum wojewódzkie w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa³², w sprawie odwołania sejmiku wojewódzkiego oraz w sprawach dotyczących

²⁶ J. Czajowski, Przedstawicielska forma rządów i demokracja bezpośrednia, (w:) Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002, s. 84.

²⁷ J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Pułtusk 2003, s. 77.

²⁸ J. Czajowski, *op.cit.*, s. 84.

²⁹ B. Jaworska-Dębska, Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego, (w:) Prawo administracyjne – pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 306.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1591.

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1592

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1590.

wspólnoty samorządowej mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów województwa.

Biorąc pod uwagę źródło inicjatywy przeprowadzenia referendum, wyróżniamy referendum przeprowadzane:

- z inicjatywy władz samorządowych (z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego przed upływem kadencji);
- na wniosek mieszkańców (z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia mu absolutorium).

Jeżeli przyjmiemy za kryterium przedmiot referendum, to można wyróżnić referendum:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego przed upływem kadencji, a w przypadku gminy także wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne;
- w sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki³³.

Zgodnie z przepisami obywatele mają prawo decydować o tym, co robi ich gmina, wykorzystując przysługujące im prawo do:

- bezpośredniego decydowania poprzez wybory samorządowe lub referendum;
- informacji;
- uczestnictwa w konsultacjach społecznych;
- kontroli społecznej i obrony interesów indywidualnych lub grupowych.

W koncepcji sprawowania władzy we wspólnotach samorządowych problemem istotnym jest na pewno znalezienie właściwych relacji oraz proporcji pomiędzy systemem przedstawicielskim, a demokracją bezpośrednią. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań w sferze stosowania i stanowienia prawa, powinno zmierzać do zagwarantowania, aby podejmowane decyzje były maksymalnym odzwierciedleniem woli członków lokalnej społeczności. Referendum lokalne jest tą formą demokracji bezpośredniej, która jest instytucją żywą i w obliczu kryzysu zaufania do elit politycznych, możemy domniemywać, że skłonność do korzystania z instytucji referendum, a szczególnie lokalnego, będzie wzrastać.³⁴

Z analizy treści artykułów Konstytucji RP oraz ustawy o referendum lokalnym można wywnioskować: po pierwsze - 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); po drugie - referendum jest instrumentem, 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; po trzecie - referendum jest odpowiednie do wspólnoty samorządowej, której sprawa dotyczy: referendum gminne w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, referendum powiatowe w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym

³³ M. Jerominek, Referendum lokalne jako wyraz samorządności członków wspólnoty samorządowej, (w:) Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwa w UE, red. M. Woźniak, J. Ryszka, Opole 2006. s. 226

³⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 273.

i referendum wojewódzkie w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa (art. 6 ustawy o referendum lokalnym)³⁵

Przywrócenie samorządu terytorialnego w III RP stworzyło warunki dla ukształtowania się instytucji referendum³⁶. Referendum w Polsce po 1989 roku rozwijało się etapami, zgodnie z kadencjami samorządu. Bezpośredni wpływ na ten stan rzeczy miał proces transformacji ustrojowej naszego państwa, kształtowanie się systemu partyjnego, a także brak stabilności ekonomicznej i wolno postępująca edukacja w zakresie praw obywatelskich. Pomimo istniejących niedoskonałości, należy ocenić pozytywnie fakt zaistnienia w ustawodawstwie polskim formy demokracji bezpośredniej w postaci referendum, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, a także lokalnym, a ich liczba może świadczyć o budowaniu społeczeństwa obywatelskiego Polsce³⁷.

Instytucję referendum lokalnego zna wiele państw, jednak stan prawny w tej dziedzinie cechuje ogromne zróżnicowanie. Można wskazać grupę państw, w których podobnie jak w Polsce instytucja ta znajduje pełne, wyczerpująco skonstruowane podstawy prawne w konstytucji oraz w odrębnej ustawie poświęconej referendum lokalnemu³⁸. Podobny do polskiego model regulacji posiadają państwa Europy Środkowo-Wschodniej, co wynika z faktu, iż owe państwa przyjęły od początku lat 90-tych podobny kierunek przemian ustrojowych³⁹. Nie we wszystkich jednak istnieje możliwość przeprowadzania referendum lokalnego. Regulacje prawno-konstytucyjne istnieją w Republice Czeskiej, na Słowacji, Węgrzech, Ukrainie. Konstytucje Litwy, Łotwy i Estonii nie zawierają wyraźnych postanowień w kwestii referendum lokalnego. Jednakże w Estonii ustawa o samorządzie lokalnym przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej, takie jak: zgromadzenie mieszkańców i lokalne referendum. Ustawodawstwo Litwy nie zna lokalnego referendum⁴⁰. W przypadku Litwy administracja lokalna może zorganizować głosownia na wniosek obywateli, ale wyniki tego głosowania nie są wiążące dla administracji. Poza tym mieszkańcy mogą uczestniczyć w przygotowaniu projektów uchwał. Nie ma jednak w tym przedmiocie regulacji prawnych⁴¹. Na Łotwie rząd zatwierdził ustawę o referendum, która weszła 1 lipca 2013 r. Potrzebne są podpisy 15% głosujących ogólnej liczby uczestników w poprzednich wyborach samorządowych. Inicjatorami mogą być zarówno wyborcy, jak i członkowie rady gminy (2/3 poparcia).

Podsumowanie

Demokracja lokalna stanowi fundament nieodzowny każdej demokracji⁴². Ustroje komunistyczne przy całej fasadzie i frazeologii demokratycznej niszczyły w sposób zdecydowany i konsekwentny wszelkie formy samorządu społecznego, wszelkie formy

³⁵ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 232.

³⁶ Zob. S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym - formy i ich realizacja*, (w:) *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 43-58

³⁷ Zob. A. K. Piasecki, *Referenda lokalne - wymiar normatywny i empiryczny*, (w:) *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 143-157; A. Szewczuk, *Partycypacja obywatelska ważnym czynnikiem umacniania misji samorządu terytorialnego*, (w:) *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, red. S. Flejterski, S. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, „Zeszyty Naukowe” nr 620, *Ekonomiczne Problemy usług* Nr 61, Szczecin 2010, s. 471-487.

³⁸ Zob. Z. Janku, *Referendum lokalne - rozważania nad nową regulacją prawną*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 251-259.

³⁹ Zob. W. Surażska, J. Bucek, L. Malikova, P. Danek, *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 12-45.

⁴⁰ Zob. szerzej: E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 42-52; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 2004, s. 199-209.

⁴¹ O. Szura-Olesińska, *Litwa, (w:) Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007, s. 131.

⁴² Zob. P. Kaczorowski, *Demokracja czy demokratyczne państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 3-11.

wspólnot niezależnych, autonomicznych, zdolnych do realizowania własnych celów i posiadających do tego środki prawne czy materialne. Demokracja lokalna to przecież cała lokalna społeczność z jej zróżnicowaniem, lokalnymi elitami, zakładami pracy, wspólnotami religijnymi, szkołami, interesami dzielnic-ulic, często własną „emigracją” krajową czy zagraniczną związaną jeszcze więzami uczuć z własną „małą ojczyzną”. Innym istotnym sprawdzianem jest procent głosów oddawanych w wyborach lokalnych, stopień zainteresowania nimi, niejako utożsamianie się z własną wspólnotą lokalną i zrozumieniem własnego interesu. Pod tym względem „raczkujące demokracje” wypadają bardzo źle⁴³. Demokracja lokalna nie jest oczywiście fenomenem uniwersalnym; w różnych państwach oznacza coś innego. Nie ma jak wiadomo dwóch jednakowych demokracji, co za tym idzie dwóch jednakowych systemów partycypacji obywatelskiej. Zawsze jednak demokracja oznacza wysoki udział obywateli w sprawach publicznych: nie tylko w wyborze urzędników państwowych, ale także aktywność w codziennym podejmowaniu decyzji w państwie czy społeczności lokalne. We współczesnych warunkach – chociażby ze względu na brak możliwości zebrania wszystkich obywateli na centralnym placu – wzory demokracji ateńskiej nie mogą być stosowane⁴⁴.

Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej stanowi z pewnością bardzo ważną instytucję w życiu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Jest narzędziem tworzącym system, w którym każdy może czuć się jednostką wartościową i potrzebną, umożliwiła członkom wspólnoty samorządowej udział w sprawowaniu władzy poprzez przeniesienie na nich kompetencji organu stanowiącego. Ponadto pozwala im kontrolować działalność organu stanowiącego, a w gminie również organu wykonawczego⁴⁵. Referendum lokalne pełni także funkcję edukacyjną, poprzez udział w głosowaniu obywatele mają możliwość wpływania na najważniejsze sprawy dotyczące lokalnej społeczności. Jest to najlepszy sposób „uczenia się” demokracji, a także aktywizacji obywateli wokół istotnych zagadnień związanych z ich codziennym życiem.

Referenda odgrywają istotną rolę w państwach, nie zawsze są jednak wykorzystywane w sposób właściwy dla obywateli. Są one najważniejszym instrumentem demokracji bezpośredniej, jednak nie jedynym. Oprócz referendum w państwach występują inicjatywy ludowe, weta ludowe, *recall*, konsultacje ludowe oraz zgromadzenia. W przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej w większości przypadków mamy do czynienia z referendumami, które wkomponowały się w istniejące systemy polityczne. 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.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich Dz.U. z 1998 r., nr 95, poz.602; nr 160, poz. 1060.

⁴³ J. Kłoczowski, Demokracja lokalna, (w) Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, red. A. Miszczuk, Lublin 1995, s. 10.

⁴⁴ J. Szreniawski, Wybrane aktualne zagadnienia demokracji jako podstawy działalności samorządu terytorialnego, (w:) Granice samodzielności wspólnot samorządowych, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 305-306.

⁴⁵ M. Jerominek, *op.cit.*, s. 244.

Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336.

Ustawa o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, Nr 88, poz. 985; zm. Dz.U. 2002, Nr 23, poz. 220; zm. Dz.U. Nr 113, poz. 984.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1591.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1592

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001, nr 142, poz.1590.

Uchwała Sejmu z 23 października 1987 r., MP 1987, Nr 32, poz. 245

Literatura

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2000.

Bouissou M., *La pratique référendaire en France*, "Revue Internationale de Droit Comparé" Juin 1976, no. 2.

Czajowski J., *Przedstawicielska forma rządów i demokracja bezpośrednia*, (w:) *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002.

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

Dąbek D., *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995*, Kraków 1997.

Groszyk H., Granat M., *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)*, (w:) *Prawo, a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tobor, Kraków 2003.

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

Jachimowicz M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o referendum gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 4.

Janku Z., *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. J. Filipka*, Kraków 2001.

Jaworska-Dębska B., *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, (w:) *Prawo administracyjne – pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.

Jerominek M., *Referendum lokalne jako wyraz samorządności członków wspólnoty samorządowej*, (w:) *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwa w UE*, red. M. Woźniak, J. Ryszka, Opole 2006.

Kaczorowski P., *Demokracja czy demokratyczne państwo*, "Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10.

Kłoczowski J., *Demokracja lokalna*, (w) *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Mischczuk, Lublin 1995.

Kuciński J., *Polskie referendum 29 listopada 1987 r. – problemy teorii i praktyki (z punktu widzenia przyszłej konstytucyjnej regulacji ustroju politycznego)*, (w:) *Studia konstytucyjne*, T.2, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1989.

Kulig A., *Formy demokracji bezpośredniej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.

Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.

Linder W., *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996.

Michałowski S., *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym – formy i ich realizacja*, (w:) *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.

Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

Patrzalek A., *Instytucja referendum – zagadnienia prawnoustrojowe*, (w:) *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.

Piasecki K.A., *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, (w:) *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.

Surażska W., Bucek J., Malikova L., Danek P., *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.

Szczuciński A., *Demokracje lokalne w Europie a polska reforma samorządowa*, „Europa Wschodu i Zachodu” z. 1, brw.

Szewczuk A., *Partycypacja obywatelska ważnym czynnikiem umacniania misji samorządu terytorialnego*, (w:) *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, red. S. Flejterski, S. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, „Zeszyty Naukowe” Nr 620, Ekonomiczne Problemy usług Nr 61, Szczecin 2010.

Szreniawski J., *Wybrane aktualne zagadnienia demokracji jako podstawy działalności samorządu terytorialnego*, (w:) *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.

Szura-Olesińska O., *Litwa*, (w:) *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007.

Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.

Zawadzka B., *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989.

Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referenda w państwach Europy*, Warszawa 2003.

Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, (w) *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995.

Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 2004.

O AUTORZE

Małgorzata Podolak – doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, zatrudniona na Katedrze Systemów Politycznych i Praw Człowieka Wydziału Politologii i Dziennikarstwa. Zainteresowania badawcze: polityka ekologiczna, systemy polityczne, system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, formy demokracji bezpośredniej. Główne publikacje: Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji (Lublin 2004); Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne, (współautor J. Stochlak, Lublin 2006). Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012), (Lublin 2014), redaktor i współredaktor opracowań: Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich, T.1. Bałkany: Przeszłość – Teraźniejszość - Przyszłość. (Lublin 2013), Systemy polityczne państw bałkańskich, (Lublin 2012), Instytucje systemów politycznych w procesie zmian, (Lublin 2020), Wymiary partycypacji politycznej we współczesnej Europie, (Lublin 2021), Prawo, państwo, polityka: monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu, (Lublin 2022). ORCID: 0000-0002-6250-4170.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL