

Anna Maciąg

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0002-1741-1653](https://orcid.org/0000-0002-1741-1653)

Historyczny kontekst referendum lokalnego w Polsce

The historical context of the local referendum in Poland

Streszczenie

Referendum lokalne to instytucja mająca swoje korzenie już w starożytnych zgromadzeniach, zebraniach, obradach. Analiza jej genezy i ewolucji od antyku aż po czasy współczesne to niezwykle linia czasu, przemian, obrazująca kolejne etapy rozwoju demokracji bezpośredniej na skutek przemian demograficznych (zwiększenie populacji), technologicznych, socjologicznych, ale i prawnych. Metodologia historyczno-prawna pozwala dostrzec archetyp, obserwować pierwsze podejmowane próby, ich wady i zalety, drogi, jakimi podążano w różnych miejscach, by na końcu porównać dotychczasowe formy demokracji bezpośredniej z obecną instytucją. Przedmiotowa analiza wskazuje najważniejsze aspekty instytucji: jej zakres podmiotowy, przedmiotowy, terytorialny i temporalny, a także obrazuje, jak zmieniał się charakter wyników.

Słowa kluczowe

referendum lokalne, demokracja bezpośrednia, referendum

Abstract

A local referendum is an institution which has its roots in ancient gatherings, meetings and deliberations. The analysis of its genesis and evolution from the antiquity to the modern times, its extraordinary timeline and transformation, illustrates successive stages of the development of direct democracy as a result of demographic changes (population increase) as well as technological, sociological, but also legal changes. Historical and legal methodology allows seeing the archetype, observing the attempts made, their advantages and disadvantages, the paths followed in various places, and finally comparing with the current institution. This analysis indicates the most important aspects of the institution: its subjective, objective, territorial and temporal scope as well as indicates how the nature of the results changed.

Keywords

local referendum, direct democracy, referendum

Wstęp

Referendum to stosunkowo młoda instytucja¹, której powstanie zdeterminowane zostało czynnikami natury demograficznej, a w konsekwencji i logistycznej w drugiej połowie XVIII w. Archetyp tej instytucji znany był już w starożytności jako jedna z form demokracji bezpośredniej. Za jej pośrednictwem podejmowano decyzje władcze, aż do nadejścia wieków średnich, kiedy to stopniowo wygaszały się „oddolne” inicjatywy demokracji bezpośredniej. Po okresie „zawieszenia” zaistniała potrzeba dostosowania instytucji referendum do przemian społeczno-obyczajowych, w tym wzrastającej na znaczeniu demokracji pośredniej. Ewoluowała.

Wzorce wykorzystywane w budowaniu ram instytucji referendum w Europie i na świecie pozwoliły ukształtować jej formę w Polsce. Najpierw jako referendum ogólnopolskie, a z czasem i referendum lokalne, pozwalające podejmować decyzje dotyczące określonych jednostek samorządu terytorialnego lub ich części. Z uwagi na to, iż instytucja ta kształtowała się przez wieki (opierając ramy funkcjonowania na starożytnych archetypach), jej analiza wymaga oceny przemian, z jakimi była związana, a także uwzględnienia obowiązujących przepisów prawnych. Demokracja bezpośrednia przeżywa współcześnie kryzys. Warto więc przypominać, na jakich fundamentach budowano jej instytucje, jak kształtowały się na przestrzeni wieków. Spojrzenie na karty historii i prześledzenie przyczyn ich wzrostu, ale i stagnacji czy powodów wygaszania, może pozwolić ustrzec się przed powtórzeniem błędów przeszłości.

Badania naukowe w tym zakresie prowadzone były z wykorzystaniem metody historyczno-prawnej w odniesieniu do genealogii instytucji referendum (lokalnego) na przestrzeni wieków, przy uwzględnieniu funkcjonowania danych społeczności oraz metody dogmatyczno-prawnej w stosunku do materii normującej referendum lokalne w Polsce. Analiza sięga starożytności, by przez wieki średnie i okres rewolucji francuskiej, uwzględnić doświadczenia Europy i świata, a kończąc na analizie instytucji referendum (lokalnego) w Polsce.

1. Geneza referendum

Etymologicznie, pojęcie referendum pochodzi od łacińskiego czasownika *referre* – odnieść, zgłosić się. Z kolei słownikowa definicja wyjaśnia, że jest to powszechne głosowanie w danej sprawie, w zakresie całego państwa bądź jedynie części (lokalne) przez uprawnionych do czynnego głosowania obywateli². Doktryna nie wypowiada się już jednak jednolicie. Jak wskazuje E. Zieliński, do określenia tej instytucji demokracji

¹ Zważywszy na fakt, iż początki demokracji sięgają VI w. p.n.e.

² I. Kamińska-Szmaj (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2005, s. 674.

bezpośredniej wykorzystano termin znany z praktyk dyplomatycznych czy odbywających się konfederacji³. Można jednak przyjąć, iż poszukując źródeł instytucji referendum, kierować się należy w stronę tych form, które związane były z powszechnym głosowaniem w danej sprawie. Oczywiście z zastrzeżeniem, iż powszechność mogła mieć inne oblicze niż rozumiane współcześnie.

Kolebką demokracji bezpośredniej jest starożytność, a analizę partycypacji warto rozpocząć od greckiego miasta-państwa z przełomu V i VI w. p.n.e., czyli Aten⁴. Jak wskazuje się w literaturze, opierało ono swoje działania na władztwie uprawnionych członków, których liczba sięgała 40 tysięcy. Oczywiście grono to stanowili wyłącznie mężczyźni, a status osoby mogącej sprawować demokratyczną władzę ograniczony był nie tylko płcią, ale i przynależnością do grupy wolnych, rdzennych mieszkańców Aten oraz odbyciem stosownego przeszkolenia⁵. Stosunkowo niemała liczba osób uprawnionych do wzięcia udziału w obradach nie stała jednak na przeszkodzie przeprowadzeniu zgromadzeń ludowych (eklezji) w jednym, oznaczonym miejscu i czasie, z zastrzeżeniem oczywiście podziału uczestników na grupy omawiające dane kwestie. W ten sposób, uwzględniając posiadaną wiedzę, kompetencję czy inne czynniki, podejmowano decyzje z zakresu materii wykonawczej: powoływanie urzędów, urzędników, utrzymywanie stosunków wojennych czy pokojowych, obejmujących sferę publiczną i prywatną; zarówno prawodawczej, jak i wymiaru sprawiedliwości.

Warto jednak pamiętać, że starożytna demokracja to nie tylko instytucje znane z greckiego miasta-państwa, Aten. Jak pisze R. Kulesza, to Spartanom z większą łatwością przychodził udział w Zgromadzeniach Ludowych (*apellach*), bowiem ok. 420 r. p.n.e. uprawnionych do udziału w obradach było około 3500 mieszkańców, a liczba ta systematycznie malała⁶. Pełnoprawnymi obywatelami, mogącymi brać w nich udział, byli jedynie Spartiaci – mieszkańcy Sparty, posiadający rodziców będących Spartiatami, po pomyślnym zakończeniu 13-letniego państwowego systemu wychowawczego (*agoge*), czyli co najmniej dwudziestolatki. Podobnie jak w Atenach wymagana była jedność czasu i miejsca Zgromadzenia, a przedmiotem obrad uczyniono ważne decyzje dotyczące polityki państwa, wyboru urzędników, wyznaczania dowódców, zawierania sojuszy czy podejmowania decyzji o wojnie i pokoju.

³ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Książka i Wiedza, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 5–10.

⁴ J. Miller, *Rousseau: Dreamer of Democracy*, Yale University Press, New Haven and London 1947, https://books.google.pl/books?id=96HrRaki4akC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [dostęp 11.02.2019], s. 41.

⁵ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 37.

⁶ R. Kulesza, *Sparta w V i VI wieku p.n.e.*, MADA, Warszawa 2003, s. 105.

W Rzymie zgromadzenie ludowe uznawane było za trzeci organ władzy (obok króla i senatu), a jego nazwa *comita curiata* związana była z kuriami, wedle których powstawały dane zgromadzenia. Choć źródła historyczne nie pozwalają na jednoznaczną ocenę, to uważa się, że w odróżnieniu od Sparty rzymska władza ludu dopuszczała do obrad zarówno patrycjuszy, jak i plebejuszy, gdyż jeszcze wtedy nie znano tych pojęć i nie dzielono mieszkańców na dane klasy społeczne⁷.

2. Demokracja bezpośrednia w średniowieczu i w okresie przemian

Po starożytnej epoce demokracji i władzy ludu nadszedł okres wieków średnich, który u swych początków kontynuował jeszcze tradycje ze starożytności. Na przełomie epok istniejącymi formami demokracji bezpośredniej były skandynawskie *thingi*, w ramach których główne decyzje w większości przedstawiane były przez możnych, oczekujących formalnego poparcia propozycji ze strony uczestników zgromadzeń; a także germańskie zgromadzenia plemienne oraz słowiańskie wiece plemienne, których charakterystyczną cechą był powszechny charakter, aczkolwiek źródła historyczne nie twierdzą jednoznacznie, iż chodzi o cały lud⁸. Podejrzewa się, że ze wszystkich głosowań wyłączone były kobiety i niewolnicy na wzór germańskich zgromadzeń, a uprawnionymi do zwołania wieców byli: książę, możni i starszyzna. Decyzje dotyczące spraw publicznych, wewnętrznych czy polityki zewnętrznej plemienia w zakresie władzy wykonawczej, prawodawczej oraz sądowniczej (rozstrzygania sporów, wymierzania kar) podejmowano w większości przypadków w stałych, oznaczonych miejscach, pod gołym niebem, w regularnych określonych porach (poza sytuacjami nadzwyczajnymi).

Na „zawieszenie” praktyk demokracji wpłynęła zmiana sposobu wyboru władcy. Początkowo wprawdzie władcy wybierani byli przez suwerena (lud), z czasem jednak władza pozostawała w danym rodzie i przekazywano ją potomkom, co do zasady po mieczu. W konsekwencji władza stawała się przynależna danym dynastiom. Oczywiście czasy monarchii stanowej nie powodowały całkowitego zaprzestania praktyk demokratycznych. Świadczą o tym chociażby: władza szlachecka w Polsce czy okres unii polsko-litewskiej, a więc czas Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Niemniej jednak tendencja do stagnacji w zakresie władzy sprawowanej oddolnie utrzymywała się zasadniczo do wybuchu rewolucji francuskiej i powstałych w jej wyniku zmian społeczno-obyczajowych.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na systematyczny wzrost populacji ludzkiej, a więc i liczby podmiotów uprawnionych do decydowania, który wpływał na utratę funkcjonalności antycznej konstrukcji demokracji bezpośredniej. Konieczne stało się

⁷ M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, PWN, Warszawa 1976, s. 41–45.

⁸ P. Boroń, *Słowiańskie wiece plemienne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 70.

więc zrewolucjonizowanie form obrad. Z jednej strony chodziło o możliwość bezpośredniego, aczkolwiek cyklicznego, uczestniczenia we władzy wszystkich uprawnionych, a więc społeczności lokalnych i ogólnopaństwowych, sięgających milionów mieszkańców. A z drugiej, dbałość o skorelowanie demokracji bezpośredniej z działalnością organów demokracji pośredniej, działającej permanentnie. Celem było to, aby działania te efektywnie wpływały na działalność danej społeczności, nie generując zbyt wysokich kosztów, problemów natury logistycznej czy naruszających płynność w życiu osobisto-zawodowym obywateli.

Problemy związane z funkcjonowaniem demokracji bezpośredniej poruszała rozprawa J.J. Rousseau *Umowa społeczna*, która przedstawiała koncepcję instytucji referendum, uznającą głosowanie uprawnionych osób w zakresie przedmiotowym, obejmującym wszystkie kwestie na wzór antycznej demokracji⁹. Tym samym w literaturze przedmiotu pojawia się nazwa instytucji używana do dziś¹⁰. J.J. Rousseau podnosił kwestię funkcjonowania demokracji, sugerując, iż istota demokracji jest niezgodna z prawem naturalnym, jako że nie jest właściwe, aby wielka liczba ludzi rządziła, a mała była tą, którą się rządzi. Ponadto koncepcja władzy bezpośredniej uznana może być jedynie za wzorzec, który należy zaadaptować do współcześnie funkcjonujących systemów władzy, uwzględniając zainteresowanie ludu tą formą udziału w wykonywanej władzy.

3. Referendum w Europie i na świecie

Kolebką referendum jako zinstytucjonalizowanej formy rządów obywateli stała się jednak Szwajcaria. Państwo, w którym instytucja ta została zaimplementowana najpełniej i traktowana zarówno jako element organizacji ustrojowej państwa, jak i praktyki życia politycznego. Choć historia referendum we współcześnie występującej tam formie sięga końca XVIII w. i skutków echa rewolucji francuskiej, to warto pamiętać, że już dwa wieki wcześniej zasięgano tam zdania mieszkańców poszczególnych gmin, a nawet kantonów.

O nowatorstwie świadczyły jednak: zamiar poddania pod głosowanie treści Konstytucji, przyznanie charakteru wiążącego dla wyniku tego głosowania, a także ustanowienie zasady przeprowadzania obligatoryjnego referendum w przypadku planów zmian w Konstytucji. W efekcie w 1802 r. odbyło się pierwsze zatwierdzające referendum konstytucyjne na ziemi szwajcarskiej. W połowie XIX w. stawało się już ono standardem w kolejnych szwajcarskich kantonach, rozszerzając zakres przedmiotowy referendum o głosowanie także nad innymi ustawami.

⁹ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2009, s. 55–56.

¹⁰ Uzupełnić jednak należy, że materialnie instytucja funkcjonowała już w antyku, aczkolwiek nosząc wówczas odmienne nazwy.

We Francji, dzięki działalności Konwentu Narodowego, pojawienie się instytucji referendum datuje się na koniec XVIII w., a w szczególności na rok 1793, kiedy to za rządów jakobinów naród otrzymał możliwość wypowiedzenia się w sprawie uchwalenia nowej Konstytucji (która *de facto* nigdy nie weszła do obrotu prawnego). Wprawdzie władze i ich podejście do demokracji bezpośredniej ulegały zmianom, lecz i kolejne konstytucje były poddawane pod głosowanie ludności. Tradycje oddawania władzy w ręce ludu postanowił utrzymać Napoleon Bonaparte, wykorzystując instytucję do utrzymania władzy i przedstawienia siebie jako władcy wybranego z mocy i decyzji ludu. Wykorzystywanie referendum jako narzędzia w politycznych układach utrzymało się aż do czasów powojennych.

Poza europejskimi przykładami funkcjonowania instytucji referendum warto zwrócić uwagę na Amerykę Północną i głosowania nad konstytucją odbywające się jeszcze pod koniec XVIII w. (stany Massachusetts oraz New Hampshire), a więc zanim zdecydowano się na taki krok na kontynencie europejskim. Podobnie jak w Szwajcarii i tutaj działania pojedynczych stanów odbierano bardzo pozytywnie. W efekcie z początkiem wieku XX wiele stanów wprowadziło obligatoryjny wymóg „konstytucyjnych referendum”, a część – obligatoryjne głosowania ustanawiała i w stosunku do ustawodawstwa, jak np. w zakresie kwestii finansowo-podatkowych.

Nieliczne przykłady zainteresowania demokracją bezpośrednią w takiej formie trwały aż do końca I wojny światowej. W okresie międzywojennym referendum konstytucyjne zaczęło być wprowadzane do kolejnych siedemnastu państw europejskich. Natomiast po II wojnie światowej podtrzymane zostały trendy w zakresie wykorzystywania instytucji referendum, ale już nie tylko w państwach europejskich¹¹, ale także w wielu państwach afrykańskich, azjatyckich, i południowoamerykańskich¹².

Obecnie zwraca się uwagę na kryzys demokracji w Europie, związany z kryzysem demokracji w Unii Europejskiej (UE). Pojawiają się głosy wskazujące, że w UE występuje deficyt demokracji, przy czym z drugiej strony przedstawia się pogląd paradygmatu wielopoziomowego rządzenia, zakładający, że właśnie deficyt demokracji „wkomponowany” jest w jej funkcjonowanie¹³. W perspektywie rozwijających się form demokracji bezpośredniej, jak konsultacje społeczne czy budżet obywatelski, można jednak dostrzec tendencje uczestniczenia mieszkańców w formach (lokalnej) partycypacji społecznej przez mieszkańców¹⁴. Ponadto w literaturze zwraca się uwagę na powrót do korzystania

¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002, s. 38–52.

¹² E. Zieliński, *Referendum w świecie...*, s. 11–42.

¹³ K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 65–69.

¹⁴ A. Maciąg, *Budżet obywatelski a samorządowe konsultacje społeczne: rozważania nad wielopoziomością administracji publicznej na płaszczyznach teorii i praktyki*, „Opolskie Studia Administracyjne”

z możliwości, jakie oferuje referendum przez np. opcje polityczne stanowiące opozycję (jako przejaw działalności politycznej), wskazując jednocześnie, jakie trudności niesie za sobą przeprowadzenie ważnego i rozstrzygającego referendum (z uwagi na wymogi dotyczące chociażby wymaganego kworum)¹⁵.

4. Referendum (lokalne) w Polsce

W międzywojennej Polsce próby wprowadzenia referendum (nieudane wprawdzie) znalazły wyraz w projektach konstytucyjnych zgłoszonych w maju 1919 w Sejmie Ustawodawczym przez M. Niedziałkowskiego i towarzyszy z ZPPS, PSL – Wyzwolenie i J. Buzka. Dopuszczalność przeprowadzenia referendum przewidywał także Statut Organiczny Województwa Śląskiego. Nie uchwalono jednak tych aktów.

Celem pierwszego przeprowadzonego referendum z 30 czerwca 1946 r. nie było wprowadzenie instytucji demokracji bezpośredniej, lecz przesunięcie planowanych wyborów w czasie i postawienie partii PSL w sytuacji patowej, tak aby partia ta połączyła siły z innymi partiami. Podstawę jego przeprowadzenia stanowiły dwie ustawy epizodyczne: ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym¹⁶ oraz ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzaniu głosowania ludowego¹⁷. W referendum głosować mogły wszystkie osoby posiadające pełnię praw wyborczych, pod warunkiem ukończenia 21. roku życia, odpowiadając na pytania: „Czy akceptujesz likwidację Senatu? Czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego wprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z zachowaniem podstawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?”¹⁸.

Ów przejaw woli ludu trudno jednak uznać za materialny przykład demokracji, gdyż jego wyniki zostały sfałszowane, a różnice pomiędzy prawdziwymi a oficjalnymi danymi sięgać mogły nawet 50 punktów procentowych wśród określonych społeczności¹⁹. Co więcej, przeprowadzenie referendum nie wpłynęło na chęć uregulowania kwestii możliwości przeprowadzenia referendum w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca z 1952 r.²⁰ Ówczesne uwarunkowania sprawiły, że dopiero

Prawne” 2018, nr 16/1(3), s. 105–112.

¹⁵ P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, z. 2, s. 159.

¹⁶ Dz. U. Nr 15, poz. 104.

¹⁷ Dz. U. Nr 15, poz. 105 z późn. zm.

¹⁸ Zob: <http://www.muzhp.pl/kalendarium/1166/referendum-ludowe-wywiad-1946-6-30.html> [dostęp 11.02.2019].

¹⁹ A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] D. Waniek i M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, PAN, Warszawa 1995, s. 67–76.

²⁰ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

6 maja 1987 r. Sejm uchwalił zmianę art. 2 ww. Konstytucji, dodając ustęp uznający referendum jako instytucję sprawowania władzy bezpośredniej przez lud, a także nakładający obowiązek uregulowania zasad i trybu przeprowadzania referendum w ustawie szczególnej²¹ (*de facto* uchwalonej przez Sejm także tego dnia²²). Na mocy wprowadzonych przepisów referendum mogło mieć zasięg ogólnokrajowy (organem uprawnionym do zainicjowania jego przeprowadzenia był Sejm), bądź lokalny – z inicjatywy rad narodowych. Przepisy te obowiązywały do 8 września 1995 r.

W konsekwencji, po referendum wpływającym na kształt PRL-owskich rządów kolejne odbyło się u schyłku socjalistycznej władzy – 29 listopada 1987 r., a w jego wyniku ustalone zostały kwestie dalszego reformowania państwa i gospodarki²³. Pod głosowanie poddane zostały dwie kwestie: „1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, iż wymaga to przejścia przez trudny, dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia publicznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?”²⁴. W tym przypadku nie oddano dostatecznej liczby głosów popierających wskazane propozycje²⁵, stąd wynik nie mógł zostać uznany za wiążący.

Przedstawione doświadczenia referendalne pokazały, jak wiele potrzeba jeszcze pracy, aby instytucja referendum w Polsce mogła właściwie funkcjonować. Warunki ku temu pojawiły się wraz z demokratycznymi przemianami ustrojowymi państwa po 1989 r. oraz wraz ze znowelizowanym art. 2 i art. 5 w Konstytucji z 1952 r., gwarantującymi swobodę działania j.s.t.²⁶ Jako pierwsza tematykę referendum lokalnego na stopniu gminnym normowała ustawa o samorządzie gminnym²⁷. Jednak ze względu na brak ustawy uszczegóławiającej zasady i tryb jej stosowania odwoływano się do u.k.s.r. aż do 14 grudnia 1991 r., kiedy obowiązywać zaczęła ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym²⁸. Dotyczyła ona jednak jedynie głosowań przeprowadzanych na stopniu

²¹ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82).

²² Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83), dalej u.k.s.r.

²³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 10 października 1987 r. w sprawie referendum ogólnokrajowego (M. P. Nr 30, poz. 232).

²⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum (M. P. Nr 32, poz. 245).

²⁵ Ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1987 r. (M. P. Nr 61, poz. 115).

²⁶ J.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego/ jednostki samorządu terytorialnego.

²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (wcześniej o samorządzie terytorialnym), (obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.), dalej u.s.g.

²⁸ Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386.

gminy. W przypadku referendum ogólnokrajowego obowiązywała regulacja z końca lat 80. XX w. do wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum^{29,30}. 17 kwietnia 2003 r. została ona uchylona aktualnie obowiązującą ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym³¹.

Współcześnie referendum jako instytucję demokracji bezpośredniej konstytuują art. 125 i 170 Konstytucji³², w których wskazano organy uprawnione do jego przeprowadzenia, zakres podmiotowy uprawnionych i obszar terytorialny jego stosowania. Natomiast wszelkie pozostałe (bardziej szczegółowe) kwestie znajdują się w ustawach szczególnych. Już po uchwaleniu Konstytucji i w wyniku przeprowadzenia reformy administracyjnej utworzono powiaty³³ i województwa³⁴ i w obydwóch przewidziana została możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego (w powiecie – referendum powiatowego, w województwie – referendum wojewódzkiego). Niemniej na wypełnienie konstytucyjnej normy blankietowej z art. 170, w tym doregulowanie szczegółów referendum, poczekać przyszło do 4 listopada 2000 r., od kiedy obowiązywać zaczęła ustawa o referendum lokalnym³⁵.

5. Referendum lokalne – charakterystyka instytucji na podstawie u.r.l.

W referendum lokalnym uprawnionymi do wyrażania swojej woli przez głosowanie są mieszkańcy danej j.s.t., a więc osoby stale zamieszkujące na obszarze gminy, powiatu czy województwa, pod warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego danej j.s.t. (rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa)³⁶. Przedmiotem referendum mogą być: odwołanie organu stanowiącego j.s.t.; odwołanie organu wykonawczego gminy, a więc *de facto* odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

²⁹ Dz. U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm.

³⁰ Uważa tak m.in. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum...*, s. 33.

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 318, z późn. zm.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.), dalej u.r.l.

³⁶ Przez osobę posiadającą czynne prawo wyborcze rozumie się na poziomie gminy obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i stale zamieszkują obszar gminy, a w przypadku powiatu i województwa – obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują obszar powiatu, województwa, za wyjątkiem osób pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem i ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem – art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.). Por. A. Kisielewicz, *Art. 10*, [w:] K.W. Czaplicki *et al.*, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Lex/el. 2014.

samoopodatkowanie się mieszkańców gminy na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gmin³⁷; rozstrzyganie sprawy dotyczącej wspólnoty danej j.s.t., o ile sprawa mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów tej j.s.t.; inna istotna sprawa bądź sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

Zakres przedmiotowy referendum lokalnego nie jest jednak dostatecznie czytelny. W przypadku referendum rozstrzygającego sprawy dotyczące danej wspólnoty instytucja ta z jednej strony pozwala na dużą swobodę w zakresie realizacji demokracji bezpośredniej w j.s.t., a z drugiej – wywołuje burzliwe dyskusje. Wynika to przede wszystkim z braku szczegółowego czy enumeratywnego określenia katalogu spraw, którego mogłoby dotyczyć referendum, czy *a contrario* braku ustawowych wyłączeń w tym zakresie. Pojawiła się także wątpliwość dotycząca dopuszczalności głosowania nad sprawą należącą do wyłącznej właściwości organu j.s.t. W kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r.³⁸, wskazując na utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą przedmiotem referendum powinno być stanowcze określenie oznaczonej, istotnej sprawy dla gminy, która mieści się w zakresie właściwości organów gminy, ale nie należy do wyłącznych kompetencji tego organu. W zakresie spraw ustawowo zastrzeżonych dla organów gminy, jak np. uchwalenie planu miejscowego w określonym kształcie, wynik głosowania w ramach referendum może być traktowany w kategoriach konsultacji społecznych³⁹.

Należy zgodzić się, że słusznie wyłącza się kompetencje wyłączne organów j.s.t. z zakresu przedmiotowego referendum. Jednak nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego w ogóle dozwala się na przeprowadzenie referendum w ich przedmiocie (określając jego wynik jako opiniodawczy), zamiast uznać, że takie głosowanie może odbyć się jedynie w trybie konsultacji społecznych. W doktrynie także są podzielone zdania w tej materii⁴⁰. Tego rodzaju interpretacja – *nota bene* wspierana już normatywnie – wywo-

³⁷ Instytucja samoopodatkowania dotyczy wyłącznie wspólnoty gminy, a ponadto przeprowadzenie referendum w tej materii jest obligatoryjne, zgodnie z art. 54 ust. 2 zdanie drugie u.s.g. Naturalnie cele publiczne powinny mieścić się w zakresie zadań i kompetencji rady gminy czy wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przedmiotem rozważań w kontekście samoopodatkowania stał się charakter prawny tej daniny publicznej, gdzie, jak wskazuje E. Olejniczak-Szałowska, i w doktrynie, i orzecznictwie wykształciły się dwa przeciwstawne stanowiska – E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum...*, s. 114–115.

³⁸ K 30/02, LEX nr 520170519.

³⁹ Teza nr 1 postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 1993 r. (Sa/Wr 935/93, LEX nr 520104179) podtrzymana tezą nr 3 wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2000 r. (II SA/Wr 1060/00, www.orzeczenia-nsa.pl).

⁴⁰ Zob. A. Wierzbicka, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 82–88; A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 144; P. Lisowski, J. Wilk, *Referendum lokalne w sprawach: likwidacji szkół publicznych oraz nadania gminie miejskiej miasta na prawach powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 3, s. 43–44.

łuje wiele kontrowersji, z uwagi np. na fakt, iż przekazanie możliwości opiniodawczego wypowiedzenia się z poziomu konsultacji na poziom referendum lokalnego zawęży krąg uprawnionych do wyrażenia owej opinii z mieszkańców j.s.t. do osób posiadających czynne prawo wyborcze w j.s.t.

Niedookreślone pozostaje także referendum przeprowadzane w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę. W ustawie ustrojowej można jednak wskazać przykład takiego referendum w art. 4c u.s.g., obowiązującym od 14 lipca 2011 r.⁴¹ Stanowi on wprost, iż przedmiotem referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców może być utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy bądź ustalenie granic gminy, przy czym chociażby ustalając granice, uwzględnia się więzi społeczne, gospodarcze czy kulturowe mieszkańców. Ponadto, jak wskazuje J. Wilk, istotą przedmiotu referendum i skutków wynikających z potencjalnego wiążącego rozstrzygnięcia w danej materii jest możliwość organu j.s.t. do podjęcia działania, a więc postąpienia zgodnie z wolą bądź wbrew woli mieszkańców⁴².

Formą, poprzez którą organ stanowiący j.s.t. inicjuje procedurę referendum lokalnego, jest uchwała podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu. Wyjątkiem jest uchwała rady gminy w sprawie odwołania organu wykonawczego z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, wymagane jest bowiem wtedy uzyskanie większości (kwalifikowanej) 3/5 ustawowego składu rady gminy. Podjęta przez organ stanowiący uchwała podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz bezzwłocznemu rozplakatowaniu czy ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w j.s.t. (np. na stronie internetowej j.s.t.). Zainicjować referendum może także wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W przypadku referendum nieodwoławczego, jeżeli wniosek mieszkańców nie prowadzi do rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem, to organ stanowiący j.s.t. podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, a w przypadku referendum odwoławczego – postanowienie o przeprowadzeniu referendum wydaje komisarz wyborczy.

Głosowanie w ramach referendum odbywa się w stałych i odrębnych obwodach głosowania, w sposób tradycyjny, tj. z wykorzystaniem kart do głosowania. Ważność referendum lokalnego wymaga udziału w głosowaniu co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a w przypadku odwoławczego referendum lokalnego – nie mniej niż 3/5

⁴¹ Dodany do u.s.g. na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777).

⁴² J. Wilk, *Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 3, s. 14.

liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu⁴³. Z kolei wynik jest wiążący i rozstrzygający, jeżeli za daną kwestią opowiedziała się ponad połowa osób biorących udział w głosowaniu, a w przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania – co najmniej 2/3.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza obejmowała ustalenie archetypów i ewolucję instytucji znanej jako referendum lokalne. Etymologicznie *referre* to odnieść, zgłaszać się. I taki charakter instytucja ta miała w starożytności. Zarówno w greckich miastach-państwach, jak i w Sparcie do obrad i głosowania dopuszczone były jedynie osoby posiadające określoną płeć, odpowiedni wiek, przynależące do konkretnych grup społecznych (w odróżnieniu od Rzymu, gdzie klasy społeczne nie stanowiły bariery udziału w obradach). We współczesnej formule referendum lokalnego zakres uprawnionych do udziału w nim w u.r.l. został ograniczony, przy czym ustalone kryterium to posiadanie czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego j.s.t. (co odróżnia referendum od wspomnianych konsultacji społecznych czy budżetu obywatelskiego, w których udział może wziąć każdy mieszkaniec).

Przedmiotem referendum lokalnego są sprawy dotyczące danej społeczności (niegdyś określonego miasta, współcześnie – danej j.s.t.). Debata odbywała się w antyku zgodnie z zasadą jedności miejsca i czasu. Zasada ta w aspekcie temporalnym została zachowana. W miejsce obrad ustalanych w oznaczonym miejscu pojawiły się głosowania rozproszone terytorialnie w lokalach wyborczych, z uwagi na znacząco wyższą (w stosunku do starożytności) liczbę osób uprawnionych do głosowania.

Forma ustna wystąpień wyparta została przez pisemne głosowania, aczkolwiek wynik referendum ma charakter wyłącznie ilościowy, gdyż nie ma miejsca w u.r.l. na swobodną wypowiedź o charakterze wiążącym. Można jedynie (podczas głosowania) wybrać jedną z podanych odpowiedzi. Jakościowe wyniki (uzyskanie głosu suwerena) przesunięto na inne formy partycypacji, lecz o charakterze raczej niewiążącym (*vide* konsultacje społeczne). Wynik referendum jest wiążący jedynie pod warunkiem uzyskania odpowiedniej frekwencji, a rozstrzygający, jeżeli uzyskana zostanie większa liczba głosów za danym rozwiązaniem. Wyjątkiem jest tutaj referendum opiniodawcze, które ma charakter konsultacji społecznych (nie wiąże co do wyniku).

Analiza ewolucji instytucji referendum pokazała, jak zmienia się demokracja na skutek przemian demograficznych (zwiększenie populacji), technologicznych, socjolo-

⁴³ Wartości te są od siebie niezależne. Zatem wymagana większość 3/5 osób, biorących udział w wybieraniu danego organu, może stanowić wartość niższą niż 30% uprawnionych do głosowania.

gicznych, ale i prawnych. To niezwykła linia czasu, przemian obrazująca kolejne etapy rozwoju demokracji bezpośredniej. Metodologia historyczno-prawna pozwala dostrzec archetyp, obserwować pierwsze podejmowane próby funkcjonowania form demokracji bezpośredniej, ich wady i zalety, drogi, jakimi podążano w różnych miejscach, by na końcu porównać z obecną instytucją. Jesteśmy częścią historii i bez świadomości tego co było, nie osiągniemy więcej, a wręcz polec możemy na tych samych błędach.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca z 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym (Dz. U. Nr 15, poz. 104).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzaniu głosowania ludowego (Dz. U. Nr 15, poz. 105 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 318 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.).
- Ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1987 r. (M. P. Nr 61, poz. 115).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 10 października 1987 r. w sprawie referendum ogólnokrajowego (M. P. Nr 30, poz. 232).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum (M. P. Nr 32, poz. 245).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, LEX nr 520170519.
- Postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 1993 r., Sa/Wr 935/93, LEX nr 520104179.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2000 r., II SA/Wr 1060/00, www.orzeczenia-nsa.pl.

Literatura

- Boroń P., *Słowiańskie wiece plemienne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.
- Czaplicki K.W. *et al.*, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Lex/el. 2014.

- Doliwa A., *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Jaczynowska M., *Historia starożytnego Rzymu*, PWN, Warszawa 1976.
- Kamińska-Szmaj I. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2005.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Kulesza R., *Sparta w V i VI wieku p.n.e.*, MADA, Warszawa 2003.
- Lisowski P., Wilk J., *Referendum lokalne w sprawach: likwidacji szkół publicznych oraz nadania gminie miejskiej miasta na prawach powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 3.
- Maciąg A., *Budżet obywatelski a samorządowe konsultacje społeczne: rozważania nad wielopostaciowością administracji publicznej na płaszczyznach teorii i praktyki*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 16/1(3).
- Miller J., *Rousseau: Dreamer of Democracy*, Yale University Press, New Haven and London 1947, https://books.google.pl/books?id=96HrRaki4akC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [dostęp 11.02.2019].
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] D. Waniek i M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, PAN, Warszawa 1995.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2009.
- Wilk J., *Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 3.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, z. 2.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Książka i Wiedza, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968.

Internet

<http://www.muzhp.pl/kalendarium/1166/referendum-ludowe-wywiad-1946-6-30.html>.