

Andrzej K. Piasecki

Referenda w III RP

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie

I REFERENDA KRAJOWE

1. Uwłaszczenie (1996)
2. Konstytucja (1997)
3. Integracja (2003)

Podsumowanie.....

II REFERENDA LOKALNE

1. Odwołanie władz.....
2. Samoopodatkowanie
3. Fakultatywne

Podsumowanie

ANEKS

* Ustawa o referendum ogólnokrajowym

* Ustawa o referendum lokalnym

Bibliografia

Wykaz skrótów

Indeks miejscowości

Indeks nazwisk.....

Wprowadzenie

Zakres chronologiczny niniejszej monografii obejmuje aktywność referendalną w Polsce w okresie od stycznia 1990 r. do czerwca 2003 r. Za przyjęciem takich właśnie ram przemawiało kilka argumentów. Data początkowa jest oczywiście związana z formalnym ustanowieniem III Rzeczypospolitej. Natomiast określenie granicy końcowej wynika głównie z podsumowania referendum integracyjnego (było ono zarazem okazją do przeprowadzenia referendum lokalnych). W przypadku referendum krajowych znowelizowanie ustawy o referendach oraz głosowanie nad akcesją z pewnością zamyka ważny etap w kształtowaniu się demokracji bezpośredniej w Polsce. Następne referenda będą już realizowane po wejściu Polski do Unii Europejskiej i z wykorzystaniem doświadczeń z trzech głosowań z roku 1996, 1997 i 2003.

Również w odniesieniu do referendum lokalnych mamy do czynienia z pewnym zamkniętym periodem. Wynika on z referendalnej praktyki lat 1992-2002, w której dominującą rolę odegrały referenda w sprawie odwołania rad gmin. Ustawa zobowiązuje do rocznej karencji w tego typu głosowaniach po wyborach samorządowych. A ponieważ odbyły się one w dniach 28 października – 10 listopada 2002 r., więc dopiero w rok po tej dacie jest możliwe organizowanie referendum w sprawie odwołania władz lokalnych. Jednocześnie zmiany wprowadzone w wyborze (i odwołaniu) wójta, burmistrza i prezydenta w 2002 r., zmieniają z pewnością charakter tych referendum. Duże znaczenie ma tu także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z lutego 2003 r. w sprawie referendum fakultatywnych. W świetle interpretacji TK będą one mogły mieć teraz o wiele szersze zastosowanie i większą skuteczność. Dlatego wydaje się zasadne, że również w warunkach demokracji lokalnej cezura pierwszej połowy 2003 r. jest klamrą spinającą pewien początkowy etap w dziejach polskich referendum.

Powyższe uwarunkowania wymusiły niejako zastosowanie naturalnych granic chronologicznych. Co do terytorialnego ujęcia tematu pracy, to jest on oczywisty. Bardziej skomplikowane będzie jednak wyjaśnienie zakresu problemowego, którego kluczem jest samo pojęcie referendum. W potocznym tłumaczeniu wyrazu jest to *głosowanie ludności w określonej sprawie*¹. Definicja prawna określa referendum jako *formę ustrojową zapewniającą bezpośrednio decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego*. W politologii jest szereg klasyfikacji referendum. Może mieć ono charakter fakultatywny (kiedy organ zarządzający swobodnie decyduje o jego przeprowadzeniu) lub obligatoryjny (kiedy organ jest ustawowo zmuszony do jego przeprowadzenia). Stosując kryterium oceny skuteczności wyróżniamy referenda konstytucyjne (stanowiące), ratyfikacyjne

¹ Za *Słownikiem wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980.

(zatwierdzające) i opiniodawcze, określane też mianem konsultacyjnych. Biorąc pod uwagę przedmiot głosowania możemy mieć do czynienia z referendum konstytucyjnym, ustawodawczym, administracyjnym, a także odnoszącym się do kwestii międzynarodowych. I wreszcie ujmując referendum przez pryzmat relacji między rządzącymi a opozycją wyróżniamy referenda prohegemoniczne (umacniające pozycję rządzących) i antyhegemoniczne (wzmacniające opozycję)².

Podstawą do niniejszych badań stało się referendum rozumiane jako głosowanie skutkujące wiążącą decyzją. Narzuca to bardzo wyraźne ramy problemowe dla prowadzonej analizy. Poza nią musiały się znaleźć inne formy demokracji bezpośredniej, które nie są związane z tak charakterystyczną dla referendum konstytucyjnego decyzją stanowiącą. Dlatego w części dotyczącej referendów krajowych nie przeprowadzono analizy inicjatyw obywatelskich i konsultacji społecznych, jako zagadnień nie związanych z tematem. Są one jedynie wzmiankowane, tak samo jak inicjatywy referendalne, które podejmowane przez parlamentarzystów nie doczekały się implementacji legislacyjnej i empirycznej. Na podobnej zasadzie potraktowane zostały konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym, zgromadzenia ludowe oraz inne inicjatywy demokracji bezpośredniej nie mające cech referendum.

Jednak w przypadku problematyki lokalnej zapowiedziana tu systematyka odbiega nieco od rzeczywistego opisu, który znajdujemy w rozdziale o referendach fakultatywnych. Zawężona interpretacja Naczelnego Sądu Administracyjnego spowodowała, że przeprowadzane w latach 1990-2002 głosowania, w sensie prawnym (w kontekście tej interpretacji) były jedynie konsultacjami. Dotyczy to zwłaszcza najliczniejszych w tej grupie referendów w sprawie przynależności administracyjnej jednostki samorządowej. Ciężar polityczny takiego głosowania (frekwencja, zaangażowanie elit lokalnych, oddziaływanie na władze centralne) oraz późniejsza decyzja TK, a przede wszystkim świadomość obywateli, którzy często byli przekonani o stanowiącym charakterze tej zbiorowej wypowiedzi – wszystko to powoduje, że owe referenda nie mogą być traktowane tylko jako zwykłe konsultacje. W wielu wypadkach granica między referendum konsultacyjnym a referendum stanowiącym – istniejąca z prawnego punktu widzenia – dla analizy politologicznej nie może stanowić sztywnej bariery rozdzielającej obszar badań. Bowiem w ten sposób pozostawiony zostałby na uboczu znaczący procent zbiorowych wypowiedzi referendalnych, przez co analizowany fragment demokracji bezpośredniej stałby się uboższy, a opis problemu mniej obiektywny.

Z tych wszystkich powodów, mimo że praca niniejsza nie aspiruje do ujęcia całości problematyki demokracji bezpośredniej a skupia się jedynie na referendach, taksonomia tego zagadnienia nie pozwala na jego zawężenie i potraktowanie w sposób irrelevantny części referendów lokalnych nie mających stanowiącego charakteru. Zrezygnowano natomiast z badań nad referendami

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 494.

środowiskowymi. Powodem tego był brak konstytucyjnego umocowania dla tego typu referendów, ich amorficzny charakter, trudności z dokonaniem wiarygodnego pomiaru. Jednak analizując przebieg trzech referendów krajowych oraz ok. 400 lokalnych, należy pamiętać, że w latach 1990-2003, przynajmniej kilkadziesiąt razy, w wybranych środowiskach przeprowadzano również referenda mające moc stanowiącą. Miało to wpływ na rozwój demokracji bezpośredniej na innych płaszczyznach oraz było fragmentem szerszej edukacji obywatelskiej³.

Teleologia badań nad referendum w III RP wymuszała zastosowanie urozmaiconych metod. Generalnie przeważa komparatystyka. Dotyczy to analizy porównawczej kolejnych referendów krajowych oraz odrębnie trzech rodzajów referendów lokalnych. Metodologia obejmuje zestawienia procentowe (np. frekwencja), porównanie ewolucji kampanii wyborczych, zmian legislacyjnych. Wynikające stąd wnioski zostały zawarte w podsumowaniu każdej części. W przypadku referendów krajowych (zwłaszcza dwóch pierwszych posiadających już pewną literaturę) posłużono się także metodą opisową. Hermeneutyka tych badań objęła zarówno akty normatywne jak i sprawozdania sejmowe (i inne wypowiedzi źródłowe), relacje prasowe. Przy analizie referendum akcesyjnego, z racji bieżącego charakteru tych wydarzeń, można było prowadzić badania w sposób ontologiczny, niemalże na zasadzie obserwacji uczestniczącej. Stąd też rozdział ten nie został przesycony zbyt drobiazgowym aparatem naukowym.

Specyficzna metodologia badawcza towarzyszyła analizie referendów lokalnych. Z uwagi na rozproszony i niemożliwy do pełnego skompletowania charakter tych głosowań, zwłaszcza w przypadku referendów w sprawie samoopodatkowania oraz referendów fakultatywnych, posłużono się tu zasadą indukcji i dedukcji⁴. Czyli, na podstawie jednostkowo zbadanych przykładów wyciągnięte zostały wnioski ogólne, uznając przy tym, że pozwala na to brak sprzeczności w badanym obszarze. Należy jednak podkreślić, że tematyka referendów lokalnych, mimo iż trudniej dostępna pod względem poznawczym i bardziej złożona przy podjęciu prób opisu, została potraktowana jako równorzędne zagadnienie (oczywiście zupełnie odmienne od referendów krajowych). I choć syntetyczny charakter pracy nie odzwierciedla może czasochłonnego i szerokiego zakresu badań, to wypada zaznaczyć, że brali w nich udział również magistranci analizujący przebieg referendów w regionie o

³ Na podstawie badań przeprowadzonych w internetowych archiwach „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” można wnioskować, że referenda stanowiące przeprowadzano przede wszystkim w środowiskach pracowniczych (m.in. kopalnie, stocznie, służba zdrowia), a ich przedmiotem była najczęściej sprawa strajku. Mniejsze znaczenie miały referenda przeprowadzane w szkołach (np. ws. nadania placówce imienia) lub w związkach hobbystów.

⁴ Na tym etapie badań skorzystano z wydań prasy lokalnej, pisma samorządowego „Wspólnota”, dziennika „Rzeczpospolita” oraz informacji z internetowych portali Wirtualnej Polski, Onetu i Interii. Szczególnie przydatne okazało się internetowe archiwum „Gazety Wyborczej”. Wpisując tam hasło „referendum” uzyskano informacje o kilkuset notatkach na temat referendów lokalnych zamieszczonych w dodatkach regionalnych gazety, które stały się asumptem do dalszych badań.

największej intensywności referendalnej (były województwa jeleniogórskie i wałbrzyskie). Ponadto przeprowadzono szereg rozmów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, rozesłane zostały ankiety, a autor skontaktował się z kilkunastoma instytucjami oraz organizacjami samorządowymi⁵.

Literatura wykorzystana dla potrzeb niniejszej monografii obejmuje akty normatywne, materiały źródłowe (dokumenty partyjne i samorządowe, protokoły, ulotki), artykuły zawarte w czasopismach naukowych, publicystykę prasową. W przypadku części pierwszej wykorzystano opracowania zbiorowe dotyczące referendum wydane przez Michała T. Staszewskiego i Danutę Waniek⁶. Są to wszechstronne analizy przeprowadzone przez znawców problematyki. Jednak prace te nie obejmują zdarzeń i zjawisk, które nastąpiły po roku 1997. Szerszą (pod względem chronologicznym) analizę prawno-ustrojowych aspektów polskich referendum (oraz inicjatyw referendalnych) w latach 1990-2000 zaprezentował Mariusz Jabłoński w pracy *Referenda ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym* (Wrocław 2001).

Poza tymi publikacjami tematyka referendum w III RP nie była dotąd przedmiotem odrębnych prac monograficznych. Pojawiały się jedynie przyczynkowe analizy publikowane w wydawnictwach specjalistycznych (głównie w „Przeglądzie Sejmowym”). Dlatego podstawowym materiałem badawczym z okresu ostatnich pięciu lat, a przede wszystkim pierwszego półrocza 2003 r., były środki społecznej komunikacji: prasa, radio, telewizja, internet.

W przypadku referendum lokalnych pomocny okazał się biuletyn Państwowej Komisji Wyborczej „Przegląd Wyborczy”, choć nie rejestrował on referendum fakultatywnych i w sprawie samoopodatkowania. W latach 2001-2002 ukazały się też dwa książkowe wydania nowej ustawy z komentarzem prawników, ale prace te nie zawierają zbyt szerokiego rozwinięcia zapisu ustaw⁷. Przyczynkowe badania nad referendum lokalnym prowadzili także socjologowie: Elżbieta Sękowska i Katarzyna Dzieniszewska-Naorska⁸. Najpełniejszym i najbardziej aktualnym opracowaniem naukowym na temat normatywnych aspektów referendum lokalnych jest praca Ewy Olejniczak-Szałowskiej *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego* (Warszawa 2002). Jest to wyczerpująca i wszechstronna analiza tematu z punktu widzenia prawa i administracji. Jednak kwestie rzeczywistego funkcjonowania instytucji referendum w realiach polskiej prowincji w latach 1990-2002 zostały tam

⁵ Ten fragment pracy został wykonany dzięki przyznaniu przez Komitet Badań Naukowych w 2003 r. grantu pt. „Referenda lokalne w III RP” (2 HO2E 044 24).

⁶ M. T. Staszewski i D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995; M. T. Staszewski i D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996; M. T. Staszewski (red.), *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997.

⁷ D. Dąbkowski, W. Zajęc, *Referenda lokalne*, Zielona Góra 2002; W. Kręcisz, W. Taras, *Ustawa o referendum lokalnych*, Kraków 2001.

⁸ K. Dzieniszewska-Naorska prezentując wyniki empirycznych badań w czterech gminach woj. mazowieckiego wiele miejsca poświęciła teorii i praktyce referendum lokalnego.

potraktowane marginalnie i pobieżnie⁹. Z oczywistych względów praca ta nie może uwzględniać orzeczenia TK z lutego 2003 r., które zasadniczo zmienia prawny kontekst referendum fakultatywnego. Uzupełnieniem materiałów źródłowych dla tej części była prasa samorządowa oraz prace magisterskie i referaty seminaryjne oparte na badaniach terenowych. W aneksie zaś zostały zamieszczone teksty dwóch ustaw stanowiących podstawę do powyższych analiz.

Powstała w ten sposób książka jest próbą monograficznego ujęcia problematyki referendum w III RP. Autor starał się unikać powtórzenia rzeczy już zbadanych i opisanych w pracach poświęconych historii demokracji bezpośredniej oraz jej teoretycznym podstawom¹⁰. Trzymając się wyznaczonych ram chronologicznych i problemowych, autor skupił się przede wszystkim na empirycznym oraz prakseologicznym poznaniu problematyki referendum w III RP. Przyjmując na wstępie niezbyt szeroki zakres objętościowy pracy, autor starał się o syntetyczne zaprezentowanie wyników badań, adresując swoją pracę nie tylko do wąskiego grona specjalistów, ale również do szerokiego kręgu ludzi związanych z przemianami politycznymi w Polsce po 1989 r. Pozostaje wyrazić nadzieję, że uwagi do tej książki, a może i do znalezionych tu mankamentów posłużą jako wkład do następnego, doskonalszego dzieła o rozwoju polskiej demokracji.

Doświadczenia płynące z polskich referendum z lat 1990-2003 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 i w USA¹¹. 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 uczestnictwa (poprzez telewizję, internet, telefonie komórkową) w debatach

⁹ Wypada odnotować, że w tak drobiazgowej analizie problematyki autorka nie uniknęła pomyłki, gdy chodzi o statystykę referendum w świetle danych z biuletynów PKW. Tak należy traktować ustalenie (s. 220), że w latach 1990-2002 odbyło się 327 referendum w sprawie odwołania rad (w tym 29 było skutecznymi). Tymczasem z badań prowadzonych na tym samym materiale dla potrzeb niniejszej pracy wynika, że tych referendum było 346 (w tym 37 było skutecznymi). Jednocześnie skupiając się na normatywnych aspektach referendum w sprawie samoopodatkowania i referendum fakultatywnego autorka całkowicie pominęła empiryczne zbadanie skali tego zjawiska.

¹⁰ Wśród literatury na ten temat wyróżnia się najnowsza praca M. Marczewskiej-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001. Dla potrzeb niniejszych badań książka ta stanowiła wstęp do teorii poznania mechanizmów rządzących demokracją bezpośrednią.

¹¹ K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002. E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003. W tej ostatniej pracy znajduje się także próba konstytucyjnego i ustawowego bilansu polskich referendum uwzględniająca zmiany z 2003 r. (rozdział: *Referenda w Polsce*).

publicznych, przekazywanie swoich opinii i decyzji w formie telefonicznych i elektronicznych sondaży, stały się częścią bezpośredniego udziału obywateli w kształtowaniu decyzji politycznych. Coraz częściej pojawiają się sugestie trwałego wmontowania demokracji elektronicznej w system wyborczy i polityczny. Być może pierwszym krokiem w tym kierunku jest przyjmowane w państwach demokratycznych prawo o podpisie elektronicznym.

Z tych wszystkich powodów można uznać, że demokracja bezpośrednia oraz jej najistotniejsza forma – referenda stanowiące, będą nieodłącznym atrybutem współczesnego państwa prawa. W historii Polski lata 1990-2003 z pewnością zostaną uznane za ważny etap w rozwoju systemu demokracji bezpośredniej.

Analiza referendów w III RP wymaga jeszcze zaprezentowania zarysu retrospektywnego tego zjawiska. Polska przed 1990 r. nie miała najlepszych tradycji w demokracji bezpośredniej. Pierwsze referendum z 30 czerwca 1946 r. miało charakter sprawdzianu dla nowej władzy w sprawności łamania demokratycznych procedur. Kampania pozbawiona była autentyczności i swobody, a same wyniki zostały sfalszowane¹². Przez następne czterdzieści lat władze PRL nie interesowały się możliwością skorzystania z referendum. Dopiero w 1987 r. ekipa generała Jaruzelskiego, szukając nowych metod „demokratyzacji” oraz prowadzenia dialogu ze społeczeństwem bez pośrednictwa opozycji, zdecydowała się na referendum w sprawie reform politycznych i gospodarczych. Jednak inicjatywa ta nie odpowiadała zupełnie ówczesnym oczekiwaniom społecznym, a ogólnikowe (a może nawet infantylne)¹³ pytania zbyt nachalnie wymuszały pozytywną odpowiedź. W efekcie do urn poszło 66 proc. uprawnionych (wg. obliczeń opozycji 55 proc.), co jak na standardy PRL było wyjątkowo niskim wynikiem. Natomiast procent odpowiedzi twierdzących („tak” odpowiedziało na pierwsze pytanie 66 proc., na drugie 69 proc. głosujących), w stosunku do ogólnej liczby wyborców wynosił 44 (pierwsze pytanie) i 46 proc. (drugie). Dlatego zgodnie z ustawą referendum było nieważne¹⁴.

Referendum z 1987 r. miało jednak wpływ na ukształtowanie pewnego standardu ustrojowego, który przetrwał również w III RP. Ustawa o konsultacjach społecznych i referendum uchwalona przez Sejm 6 maja 1987 r. (w tym samym dniu Sejm dokonał też nowelizacji Konstytucji wprowadzając tam zapis dotyczący referendum) obowiązywała aż do 1995 r. W świetle zapisanych w niej reguł decyzja o przeprowadzeniu referendum należała do Sejmu (uchwała w tej sprawie wymagała większości 2/3, w obecności ponad

¹² Cz. Osekowski, *Referendum 30 czerwca 1946*, Warszawa 2000.

¹³ Pytania referendalne z 1987 r. brzmiały: *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 politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem.*

¹⁴ *Oszukane, zbojkotowane, zlekceważone*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 118; także: A. Dudek, *Kierownictwo PZPR wobec opozycji politycznej w drugiej połowie lat 80-tych*, [w:] K. Łabędź, M. Mikołajczyk (red.), *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, Kraków 2001.

połowy posłów), referendum miało charakter fakultatywny, a liczba podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą referendalną została ograniczona do: Rady Państwa, Rady Ministrów i Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (w przypadku referendum lokalnego inicjatorami mogły być tylko terenowe organy władzy i administracji państwowej)¹⁵. Kluczowe znaczenie miał art. 19 mówiący, że *wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych*¹⁶. W praktyce lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przekroczenie takiego progu było nierealne.

Podsumowanie

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce stworzyła warunki do ukształtowania nowego systemu władzy na polskiej prowincji. Istotnym fragmentem tego układu była demokracja bezpośrednia wyrażająca się przede wszystkim w referendum. Pod względem chronologicznym instytucja ta rozwijała się etapami, zgodnie z kadencjami samorządu. W latach 1990-1994 odnotowano niewiele ponad 50 referendów w tym ponad 90 proc. stanowiły referenda w sprawie odwołania rad (z tego tylko trzy skuteczne). Nowatorski charakter samorządowego systemu utrudniał korzystanie ze wszystkich atrybutów lokalnej demokracji. Nie sprzyjał temu również proces transformacji ustrojowej państwa, nieukształtowany system partyjny, brak stabilności ekonomicznej, wolno postępująca edukacja w zakresie praw obywatelskich. Mimo tych niedostatków pierwsza kadencja samorządu przyniosła określenie najważniejszych kierunków działania tej instytucji, uwzględniających jej odrębność w strukturze władzy publicznej oraz specyfikę geograficzną poszczególnych regionów. W tym okresie powstały zasadnicze pakiety ustaw kształtujące zadania i kompetencje samorządu oraz pojawiło się orzecznictwo sądowe wytyczające interpretacje prawa w zakresie demokracji lokalnej. Wszystkie te zjawiska nieodłącznie towarzyszyły referendalnej praktyce w gminach.

¹⁵ Również w przypadku referendum lokalnego dla jego pozytywnego rozstrzygnięcia potrzebna była bezwzględna większość (ponad 50 %) odpowiedzi na „tak” spośród uprawnionych wszystkich obywateli uprawnionych do głosowania. Jedyne referendum lokalne przeprowadzone na podstawie tej ustawy odbyło się w 1988 r. w Słubicach, gdzie mieszkańcy mieli zdecydować o przeznaczeniu dodatkowych środków finansowych na jedną z trzech proponowanych inwestycji. Frekwencja wyniosła 62 %, najwięcej głosujących opowiedziało się za rozbudową szkoły – 42 %. Jednak (podobnie jak w referendum krajowym) było to za mało do pozytywnego rozstrzygnięcia referendum. „Rada Narodowa” 19888, nr 41, s. 1.

¹⁶ J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] D. Waniek i M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.

Następny okres to lata 1994-1998, czas względnej stabilizacji politycznej, ekonomicznej prosperity i przygotowań do drugiego etapu reformy zmieniającej oblicze prowincji. Liczba referendów z tego okresu kształtowała się na poziomie ok. 150 głosowań. W tym ogólnym bilansie demokracji bezpośredniej zwiększył się udział referendów w sprawie samoopodatkowania i w „ważnej sprawie”, które w drugiej kadencji samorządu stanowiły około jednej trzeciej wszystkich głosowań. Samorządy śmiało sięgały po nowe rozwiązania związane z możliwością samoopodatkowania mieszkańców. Jednak proces ten zahamowany został przez sądową interpretację uniemożliwiającą skuteczną egzekucję nałożonego przez wspólnotę lokalną finansowego obowiązku.

W drugiej kadencji szeroko korzystano też z możliwości odwołania rad w drodze referendum. Praktyka pokazała, że ten aspekt samorządowego władztwa jest dostępny tylko wspólnotom liczącym kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców. Mimo oczywistej niedoskonałości ustawodawstwa zabrakło nowelizacji ułatwiającej zastosowanie referendów w liczniejszych skupiskach ludności. Pod tym względem demokracja bezpośrednia w małych gminach uległa petryfikacji na tle funkcjonowania układu władzy w miastach średnich i dużych. Mankament legislacyjny dotyczył także kwestii referendów w „ważnej sprawie”, które w związku z reformą administracji stały się bezprzedmiotowym aktem dążeń, zamiast nabrać cech wiążącej decyzji lokalnych społeczności, których efekt dla władz centralnych ma charakter imperatywu.

Nic też dziwnego, że po takich doświadczeniach w trzeciej kadencji samorządu (1998-2002) demokracja lokalna została całkowicie zdominowana przez referenda w sprawie odwołania organów (195 takich referendów na ok. 200 wszystkich przeprowadzonych w tym czasie). Ten okres charakteryzuje się nie tylko dużą intensywnością referendów, ale także wzrostem ich skuteczności, poszerzającym się zaangażowaniem ludzi i środków w proces bezpośredniej decyzji. To właśnie wtedy umocniły się tendencje do wiązania referendalnych inicjatyw z sytuacją ekonomiczną regionu, a referendalna mapa Polski informowała o takich problemach jak: bezrobocie, pauperyzacja, dezintegracja społeczna, niska kultura polityczna.

Wzrost znaczenia partii politycznych w inicjowaniu referendów był zapowiedzią umacniania się na prowincji struktur partyjnych. Natomiast skupienie wielu referendów w sprawie odwołania władz na burmistrzu (na jego odwołaniu lub obronie przed radnymi) świadczyło o silnej pozycji liderów lokalnych i odpowiadało lobbingowi na rzecz bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta. Realizacja tego postulatu w nowej ordynacji wyborczej oraz doświadczenia referendalne powodowały, że w czwartej kadencji samorządu demokracja bezpośrednia w jeszcze większym stopniu związana będzie z uwarunkowaniami partyjnymi i personalnymi.

Lokalne referenda oprócz chronologicznej analizy, zasługują też na podsumowanie typologiczne. Tu znów narzuca się dominacja głosowań nad odwołaniem władz. Stanowiły one ok. 80-90 proc. wszystkich referendów

mających moc wiążącej decyzji (a więc bez tych uznanych za konsultacyjne). Pod tym względem demokracja bezpośrednia na szczeblu lokalnym została już w Polsce ukształtowana i tylko istotne zmiany ustawowe (np. różnicowanie progu frekwencji) mogłyby ją zasadniczo zmienić.

Referendum w sprawie samoopodatkowania po okresowym rozkwicie z początku drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych uległo zanikowi i w trzeciej kadencji praktyczne wykorzystanie tego zapisu ustawy występowało sporadycznie. Jak już wspomniano, wpłynęło na to sądowe orzecznictwo, ale chyba także ogólny styl pracy samorządowych władz. Odwoływanie się do decyzji wszystkich wyborców i podejmowanie ryzykownych inicjatyw nie było popularne w środowisku lokalnych liderów, dla których często najważniejsza była stabilizacja i koncyliacja.

Taka postawa skutkowała także podejściem władz do referendum fakultatywnego. Nie przypadkowo w większości tych referendów inicjatorem byli mieszkańcy, a głosowanie przybierało charakter konfrontacji na linii: wyborcy – władza. Referenda te stanowiły najmniejszą grupę rozstrzygnięć w trzysegmentowym zestawie decyzyjnym polskiej demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Intencjami inicjatorów nie zawsze kierowały tu negatywne emocje (tak jak w przypadku antyhegemonicznego głosowania przy referendach w sprawie odwołania organu). Nie dostrzeżono też szerszych skutków tzw. syndromu NIMBY¹⁷, który byłby motorem referendalnych działań. Alienacja i bierność samorządu (w sensie władzy i jej zaplecza) spowodowały, że referenda fakultatywne nie przyjęły się dotąd w Polsce jako stały fragment demokratycznego rządzenia w lokalnych środowiskach. Być może ten stan rzeczy zostanie zmieniony pod wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z lutego 2003 r. rozszerzającego interpretację przedmiotowego zakresu takiego referendum.

Szukając modelowego podsumowania trzech rodzajów referendów lokalnych należy uznać, że były one w zdecydowanej większości wynikiem tendencji populistycznych. Jako przejaw aktywności obywatelskiej można potraktować tylko niewielką część z referendów w sprawie odwołania władz (około kilkanastu procent) oraz rzadko stosowane referenda w sprawie samopodatkowania i referenda fakultatywne. Normatywne i praktyczne uwarunkowania referendów lokalnych w Polsce powodują, że demokracja bezpośrednia w tym wymiarze bliższa jest populizmowi niż społeczeństwu obywatelskiemu¹⁸.

¹⁷ Syndrom NIMBY (Not In My Back Yard – *nie na moim podwórku*) powstawał zazwyczaj w związku z inicjatywami budowy zakładu utylizacji odpadów. P. Matczak, *Spoleczne uwarunkowania syndromu NIMBY*, [w:] R. Cichocki, *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*, Poznań 1996.

¹⁸ Patrz referat autora wygłoszony podczas konferencji *Populizmy na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 1-3 grudnia 2004 r.

Bibliografia

- Ajnenkiel Andrzej, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 491-492.
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard, *Leksykon politologii*, Wrocław 1999.
- Arcimiak Piotr, *Skuteczna manipulacja*, „Gazeta Wrocławska”, 16 października 2000.
- Arkit Tadeusz, *Podatek zamiast referendum*, „Wspólnota”, 7 października 1995.
- Berghauzen Krzysztof, *Koalicja SLD-UW w Radzie Miejskiej Jeleniej Góry w latach 1998-2001*, praca magisterska. Zielona Góra 2001.
- Bojarski Piotr, *Dwa pogrzeby i referendum*, „Gazeta Wyborcza – Poznań” 1999, nr 265.
- Bojarski Piotr, *Europy się nie lękajmy*, „Gazeta Wyborcza”, 17 marca 2003.
- Bój o referendum, czyli jak odwołać Radę Miejską*, „Rzeczpospolita”, 15 lipca 1997.
- Buczkowski Piotr, Matczak Piotr (red.), *Konflikt nieunikniony*, Poznań 2001, s. 38-39.
- Chmaj Marek (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- Cichocki Ryszard, *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*, Poznań 1996.
- Czy państwo pójdziecie głosować w niedzielę?* „Gazeta Wyborcza”, 16 lutego 1996.
- Dąbkowski Dariusz, Włodzimierz Zając, *Referenda lokalne*, Zielona Góra 2002.
- Dąbrowska Zuzanna, *Konstytucja wbrew kłamcom*, „Przegląd Tygodniowy”, 28 maja 1997.
- Dobrowolski Piotr (red.) *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000.
- Dolnicki Bogdan, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- Domańska Elżbieta, *Referendum w Ustce. Kosztowna lekcja*, „Wspólnota” 1993, nr 29.
- Dzieniszewska-Naroska Katarzyna, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004.
- Działocha Kazimierz, *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 77.
- Fuks Tadeusz, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5.
- Europejski barometr „Rzeczpospolitej”*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 102.
- Frey Danuta, *Zabrakło podpisów w terminie*, „Rzeczpospolita”, 12 października 1996.