Beata Słobodzian*

Aktywizowanie społeczności lokalnej – problemy z wykorzystaniem zasad demokracji bezpośredniej

Samorząd terytorialny stanowi nieodzowny element struktury demokratycznego państwa. Powoływany w procesie decentralizacji – celowego przekazywania części władzy, kompetencji, zadań itp. przez organy władzy centralnej na jego rzecz – służy zaspokajaniu niezbędnych mu w funkcjonowaniu zadań. Istotą samorządu jest upodmiotowienie społeczności lokalnych i włączenie ich w efektywne działanie na rzecz własnej wspólnoty. Celem samorządu jest m.in. zaspokajanie elementarnych potrzeb mieszkańców, troska o dbanie o dobro wspólne, uaktywnienie społeczności w procesie decydowania o wszelkich sprawach jej dotyczących.

Współczesne państwa demokratyczne rozbudowują i wykorzystują aparat demokracji uczestniczącej, włączając obywateli do procesów decyzyjnych[1]. Jest to zabieg celowy, którego zamierzeniem jest skuteczne zarządzanie przez władze publiczne dobrem wspólnym. Włączanie obywateli – ich partycypacja ma służyć podejmowaniu racjonalnych decyzji.

We współczesnych państwach demokratycznych udział obywateli w podejmowaniu wszelkich rozstrzygnięć dotyczących ich samych stanowi generalną zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Obywatelom tym zapewnia się faktyczną możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, np. poprzez ustanowione prawem gwarancje tworzenia i swobody działalności organizacji obywatelskich, wyłanianie przedstawicieli instytucji życia publicznego[2] czy konsultacji. Także w ostatnich latach w Polsce zauważa się wzrost zainteresowania instytucji życia publicznego i opinii pu-

* Dr Beata Słobodzian, Uniwersytet Gdański.

[1] Por. K. Dzieniszewska-Naroska, *Skuteczna komunikacja miedzy władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu* (seria: „Badania. Ekspertyzy. Rekomendacje"), Warszawa 2012, s. 12.

[2] D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2, s. 7–15.

blicznej kwestią partycypacji obywateli. Zainteresowanie to podyktowane jest koniecznością stworzenia w Polsce kompleksowego systemu wspierania udziału obywateli w życiu publicznym – zarówno na etapie wstępnym (czyli podejmowania decyzji, planowania), jak i realizacji zadań ze sfery publicznej. Uzasadnienie tego postulatu można odnaleźć w rządowych dokumentach strategicznych: *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015* czy *Strategia rozwoju kapitału społecznego*[3].

Założenia te są realizowane przez wprowadzenie zasad demokracji bezpośredniej. Najogólniej przez demokrację bezpośrednią rozumie się działania obywateli, które odnoszą się do kreacji władzy lub stanowią rozstrzygnięcie konkretnego problemu decyzyjnego. Przejawem tej demokracji są cykliczne wybory przedstawicieli – reprezentantów różnych instytucji życia publicznego oraz funkcjonariuszy publicznych. Instytucja demokracji bezpośredniej urzeczywistnia się m.in. poprzez: referendum, inicjatywę ludową, weto ludowe[4], konsultacje społeczne[5]. Rozszerzenie możliwości uczestnictwa obywateli w życiu publicznym będzie wymagało opracowania procedur i narzędzi ułatwiających obywatelom współudział w sprawowaniu władzy oraz „usprawnienie" komunikacji między nimi a władzą.

W niniejszym artykule podjęto próbę wskazania, w jaki sposób instytucje demokracji bezpośredniej kształtują społeczność lokalną oraz na ile przyjęte rozwiązania prawne w polskim systemie ustrojowym „zachęcają" obywateli do samodecydowania i angażowania się w podejmowanie istotnych dla nich wyzwań.

Społecznościom lokalnym „powołanym do życia" w 1990 r. i zreorganizowanym w 1998 r. przyznano prawo podejmowania decyzji, wykorzystując tradycyjne formy demokratycznej partycypacji, *(...) która jest częścią nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe – powinny być raczej negocjowane i uzgadniane*[6]. Dlatego model partycypacji obywateli w zarządzaniu jest miernikiem jakości współczesnych demokracji. Od organów państwa zależy, w jakich obszarach społeczności lokalne będą mogły podejmować decyzje. Od tychże społeczności będą zależały jakość i efekt tych decyzji.

W polskim systemie prawa możliwość partycypacji społeczności lokalnych została wyrażona przez instytucje demokracji bezpośredniej – wybory przedstawicieli władz samorządowych, referenda lokalne i konsultacje.

[3] A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, „Analizy i Opinie" 2012, nr 1, s. 3.

[4] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 69–71.

[5] Por. E. Ura, E.Ura, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2008, s. 196–197.

[6] D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 22.

Obecne rozwiązania prawne przyjęte zostały na poziomie ustawy zasadniczej (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2.04.1997 r.) i ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego (*Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, *Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, *Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* oraz *Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*)[7].

Standardy wyznaczone przez międzynarodowe instytucje umożliwiły wypracowanie obowiązujących dokumentów: *Europejskiej karty samorządu lokalnego* – EKSL (Rada Europy), *Międzynarodowego paktu praw człowieka i obywatela*, MPPCiO (Organizacja Narodów Zjednoczonych).

W treści tych dokumentów zapisano: *(…) każdy obywatel ma prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi* (art. 25 MPPCiO) oraz *(…) uczestniczenie społeczności lokalnych w regulowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi m.in. w referendum* (art. 3 EKSL), a także zalecano *(…) odbywanie konsultacji lub referendów społecznych, o ile jest to zgodne z prawem, przy zmianie organizacji terytorialnej kraju* (art. 5 EKSL).

Zasady demokracji bezpośredniej – funkcjonowania władz lokalnych, rozstrzygnięć w drodze referendum – zostały wprowadzone w 1990 r., wówczas gdy powołano do życia samorządy gminne. Dokonano tego na mocy przepisów *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym* (art. 11–13), wprowadzając referendum lokalne obligatoryjne i fakultatywne, oraz *Ustawy z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin*. Brak właściwych zapisów w ustawie o samorządzie terytorialnym, pozwalających na praktyczne zastosowanie referendum, wymógł na ustrojodawcy konieczność ich uzupełnienia. Nastąpiło to poprzez uchwalenie ustawy o referendum gminnym w 1991 r.[8]

Wzmożenie aktywności społeczności lokalnych odbywa się także poprzez ich aktywny udział w cyklicznie przeprowadzanych wyborach do organów stanowiących, a od 2002 r. na poziomie gminnym – do organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Dlatego też jakość, jasność i czytelność zasad prawa wyborczego stanowi ważny czynnik decydujący o udziale społeczności lokalnych w akcie wyborczym.

Przeprowadzenie pierwszych wyborów samorządowych 27.05.1990 r. stanowiło zwycięstwo w walce o wprowadzenie reform ustrojowych państwa, niemniej uznano je za porażkę w aspekcie zaangażowania się społeczności lokalnych. Wpływu na

[7] Dla przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2014 r. będą obowiązywały nowe przepisy *Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

[8] *Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym*, DzU 1991, nr 110, poz. 473.

niską frekwencję wyborczą (42,27% uprawnionych do głosowania) upatrywano w niewłaściwych zapisach o organizacji wyborów:

- otwarcie lokali wyborczych do godz. 20.00, co utrudniało głosowanie osobom przebywającym poza miejscem zamieszkania;
- wykluczenie możliwości głosowania w innych miejscowościach niż miejsce zamieszkania, np. pozbawienie czynnego prawa wyborczego osób uczących się i pracujących poza miejscem swojego zamieszkania, poborowych w wojsku, osób hospitalizowanych w placówkach służby zdrowia czy będących na urlopach.

Pozytywnym rozwiązaniem była możliwość zgłaszania kandydatów na radnych m.in. przez grupy obywateli i komitety obywatelskie (art. 31), które uzyskały 48,6% głosów (w tym ok. 38% kandydatów ubiegało się o mandat jako niezależni)[9].

W gminach do 40 tys. mieszkańców tworzono jednomandatowe okręgi wyborcze, stosując system większościowy (art. 8, ust. 1); w gminach większych (powyżej 40 tys. mieszkańców) obowiązywał system proporcjonalności, a rozdział mandatów odbywał się na podstawie metody Sainte-Laguë (art. 91, ust. 1, pkt. 1).

Konieczność przeprowadzenia drugich w kolejności wyborów gminnych ciał przedstawicielskich w 1994 r. wzmogła dyskusje na temat zmiany zapisów w systemie wyborczym. Proponowane rozwiązania, a przede wszystkim ich jakość i liczebność mogły być powodem zniechęcającym do uczestnictwa w wyborach. Sugerowano zmiany w systemie wyborczym polegające na:

- wprowadzeniu jednorodnego systemu proporcjonalnego z metodą przeliczania mandatów d'Hondta lub Sainte-Laguë;
- zachowaniu systemu mieszanego większościowo-proporcjonalnego, ale przy progu wielkości gminy powyżej 15 tys. lub 20 tys. mieszkańców;
- zmianie okręgów jednomandatowych w okręgi mające od jednego do pięciu mandatów;
- wprowadzeniu możliwości odwołania przez radę gminy radnego, który nie wykazuje aktywności przez dziewięć miesięcy; ponadto zaproponowano wymóg poparcia wniosku o odwołanie radnego przez 10% wyborców;
- zakazie prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego[10].

Niska frekwencja wyborcza (33,78% uprawnionych do głosowania) powinna być sygnałem alarmowym dla władz, by podjęły właściwe i skuteczne działania zmierzające do wzrostu mobilizacji społecznej[11].

---

[9] J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 101–102.

[10] *Sprawozdanie stenograficzne z dnia 18 lutego 1994 r.*, Sejm RP. Kadencja II, Warszawa 1994; *Sprawozdanie stenograficzne z dnia 10 marca 1994 r.*, Sejm RP. II Kadencja, Warszawa 1994; *Druk nr 291 A – Poselski projekt ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin*, Sejm RP. II Kadencja, Warszawa 1994.

Kwestie kształtowania nowego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego podjęto w 1998 r. – roku wyborów samorządowych (w czerwcu upływała kadencja radom gminnym) oraz prac nad rozszerzeniem zasady decentralizacji państwa w kierunku samorządnego powiatu i województwa. Przygotowywana reforma administracji publicznej wymagała opracowania nowych zasad samorządowego prawa wyborczego oraz zmian przepisów dotyczących referendum lokalnego. Rozpatrywane projekty ordynacji wyborczej do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierały zróżnicowane rozwiązania między innymi w kwestiach:

- charakteru wyborów (większościowe, proporcjonalne);
- rozdziału mandatów metodami d'Hondta lub Sainte-Laguë;
- wysokości progów wielkości gminy (dla wyborów większościowych);
- wielkości okręgów wyborczych (1-, 1–5-, 3–5-mandatowe);
- zastosowania 3% progów wyborczych dla list[12].

Ostatecznie 16.07.1998 r. sejm przyjął ustawę – ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, na podstawie której przeprowadzono wybory samorządowe 11.10.1998 r.[13] Frekwencja wyborcza wyniosła odpowiednio: do rad gmin – 45,45%, do rad powiatów – 47,76%, do sejmików województw – 45,35%[14].

Wprowadzając nowy podział administracyjno-terytorialny państwa i dobudowując ponadgminne jednostki samorządności rozszerzono zasadę bezpośredniej partycypacji obywateli w wybieraniu swoich przedstawicieli. Rozwinięciem tej zasady było przyjęcie w 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza

[11] J. Wódz, *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Ściński, Warszawa 2004.

[12] *Druk nr 193 – Poselski projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998; *Druk nr 193A – Poselski projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998; *Druk nr 213 – Poselski projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów, województw*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998; *Druk nr 215 – Poselski projekt ustawy Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998; *Sprawozdanie stenograficzne z dnia 18 marca 1998 r.*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998 r.

[13] Nadrzędnym celem, jaki przyświecał reformatorom, było przyjęcie ustawy – ordynacji wyborczej do organów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Stało się to możliwe dzięki przesunięciu terminu wyborów. Nowelizacja ordynacji wyborczej z 1990 r., dokonana 20.03.1998 r. pozwoliła na przeprowadzenie wyborów w terminie jesiennym. *Ustawa z 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin*, DzU 1998, nr 50, poz. 311; B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 153–155.

[14] Wyniki wyborów ogłoszone przez PKW 23.10.1998 r.; B. Słobodzian, op. cit., s. 228.

i prezydenta miasta[15]. Społecznościom lokalnym dano prawo do bezpośredniego wyłonienia kandydata na włodarza gminy. Odrzucono dotychczasowy model kolegialnego zarządu pochodzącego z wyborów pośrednich dokonywanych przez radnych. Wprowadzenie zmian procedury wyborczej gminnych organów wykonawczych zahamowało mało czytelne wewnętrzne zasady ich wyłaniania.

Prawo zgłaszania kandydatów na wójtów przyznano partiom politycznym (i ich koalicjom), organizacjom społecznym oraz wyborcom (art. 7, ust. 1). Zwycięzcą w wyborach zostawał ten kandydat, który uzyskał więcej niż połowę ważnych głosów (art. 4, ust. 1). W wypadku braku rozstrzygnięcia przeprowadzano drugą turę głosowania – 14 dni po pierwszej. Uczestniczyło w niej dwóch kandydatów mających największą liczbę głosów w poprzednim głosowaniu. Na uwagę zasługuje fakt, iż wyboru gospodarza gminy dokonywali uprawnieni do głosowania jej mieszkańcy, na podstawie systemu większościowego. Zasady te winny posłużyć zwiększeniu aktywności społeczności w procesie elekcji przedstawicieli władz samorządowych. Frekwencja w wyborach po raz kolejny nie przekroczyła 50%; brało w nich udział 44,24% uprawnionych do głosowania.

Jesienne wybory w 2006 r. były trzecimi w kolejności wyborami do rad i sejmików oraz drugimi – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast[16], odbywającymi się na podstawie znowelizowanych ordynacji wyborczych z 1998 i 2002 r. Dokonana nowelizacja ustawy[17] uczyniła ją mniej przejrzystą i zrozumiałą dla przeciętnego wyborcy. „Nowością" w systemie wyborczym było wprowadzenie możliwości blokowania list kandydatów w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których obowiązuje zasada proporcjonalności (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatach, sejmikach województw), rozszerzenie zakresu obowiązywania 5% progu wyborczego dla gmin, w których jest powyżej 20 tys. mieszkańców. Ponadto wprowadzono obowiązek rejestracji wyborców u właściwego pod względem terytorialnym komisarza wyborczego w gminach do 20 tys. mieszkańców[18].

21.11.2010 r. odbyły się ostatnie wybory samorządowe na podstawie przepisów ustawy wyborczej z 1998 i 2002 r.[19] Frekwencja wyborcza wyniosła 47,26%.

[15] *Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, DzU 2002, nr 113, poz. 984.

[16] Termin wyborów wyznaczono na 12.11.2006 r., a drugą turę dla wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na 26.11.2006 r.

[17] Zmiany w ordynacji zostały przyjęte 6.09.2006 r. i weszły w życie po siedmiu dniach *vacatio legis*.

[18] Nowelizacja przepisów dotyczących obowiązku rejestracji komitetów wyborczych wyborców w gminach do 20 tys. mieszkańców nastąpiła w kwietniu 2004 r., DzU 2004, nr 102, poz. 1055.

[19] Istotna zmianą w przepisach jeszcze obowiązujących ustaw wyborczych, a w szczególności z 16.07.1998 r. było zniesienie procedury tzw. grupowania (blokowania) list wyborczych.

Wysuwany od wielu lat postulat uchwalenia jednej ustawy wyborczej był w trakcie realizacji. Efektem prac parlamentarzystów było uchwalenie ustawy – kodeksu wyborczego[20], która regulowałaby i ujednolicałaby sposób przeprowadzania wszystkich wyborów w Polsce.

Analiza zmian dokonujących się w samorządowym prawie wyborczym wskazuje na ukierunkowanie go w stronę systemu proporcjonalnego, który w opinii polityków *(…) wprowadza pewną czytelność gminnej, powiatowej i wojewódzkiej sceny politycznej* oraz *w dużym stopniu zapewnia lepszą identyfikację kandydatów i pełniejszą reprezentację różnych ugrupowań społeczności lokalnych*[21]. Poprawę jakości lokalnej sceny mają zapewnić także wprowadzone 5% klauzule zaporowe (przy grupowaniu list wynoszą one 10% dla gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatów, a 15% dla sejmików województw), metody podziału głosów na mandaty, wielkość okręgów wyborczych.

Ponadto istotne zmiany objęły swym zasięgiem regulacje dotyczące takich spraw, jak: czynne i bierne prawo wyborcze, struktura komisji wyborczych, komitety wyborcze, finansowanie kampanii wyborczej, zgłaszanie list kandydatów.

Statystyczne przedstawienie liczby i częstotliwości zmian przepisów prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego świadczyć może o dbaniu o lepszą ich jakość. Niemniej, uwzględniając sposób i treść wprowadzonych zmian, ewidentnie należy wskazać na ich silne upolitycznienie. Nowelizując przepisy prawa wyborczego, zapomina się o przeciętnym wyborcy, który gubi się w gąszczu zawiłych treści i nie zna podstawowych mechanizmów prawa wyborczego. Przeprowadzone badania ankietowe w styczniu 2007 r. wykazały, iż ok. 53% głosujących uczestniczenie w wyborach samorządowych uznało za swój obywatelski obowiązek, a kolejne 9% ankietowanych wzięło udział w wyborach z przyzwyczajenia[22]. Przyczyn bierności społeczności lokalnych (niska frekwencja, liczba głosów nieważnych) należy upatrywać w braku świadomości obywatelskiej – nie jest prowadzona jakakolwiek edukacja obywatelska, a udział mediów w procesie komunikacji z wyborcą pozostawia wiele do życzenia.

Obowiązujące rozwiązania prawne, dotyczące sytemu wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego, nie sprzyjają aktywizacji społeczności lokalnej do wzmożonego uczestnictwa w akcie wyborczym. Należałoby zastanowić się nad przyjęciem takich rozwiązań, które zachęciłyby wyborcę do zainteresowania się procesem wyborczym. Konieczne zmiany w systemie wyborczym, które pozytywnie

[20] *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112. Ustawa ta zaczęła obowiązywać 1.08.2011 r.

[21] Wypowiedzi posłów podczas debaty nt. zmian w przepisach samorządowej ordynacji wyborczej, *Sprawozdanie stenograficzne z dnia 18 marca 1998 r.*, Sejm RP. III Kadencja, Warszawa 1998.

[22] *Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, styczeń 2007, s. 2.

wpłynęłyby na partycypację obywateli należałoby poprzedzić analizą zjawiska absencji wyborczej[23], która wiąże się ze świadomą rezygnacją z uczestnictwa w wyborach (np. z powodu braku zainteresowania wyborami, polityką, braku zaufania do polityków, nikłej motywacji do uczestnictwa w życiu publicznym) lub z brakiem możliwości oddania głosu z przyczyn niezależnych od wyborcy (np. stan zdrowia, brak dogodnego trybu głosowania).

Przeciwdziałanie absencji wyborczej wymaga zastosowania zróżnicowanych działań i umiejętności wykorzystania poniższych instrumentów uwzględniających ich specyfikę[24].

1. Wprowadzenie do głosowania instytucji pełnomocnika[25]. Instytucja ta zakłada, iż wyborca, który nie może osobiście uczestniczyć w wyborach, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w jego imieniu. Pełnomocnikiem zostaje osoba wskazana przez wyborcę poprzez poświadczenie w sposób urzędowy, wskutek czego dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa. Pełnomocnik oddaje głos na karcie do głosowania zgodnie z wolą wyborcy. Z pewnością rozwiązanie to pozwoli określonej grupie wyborców (osoby niepełnosprawne, starsze, przebywające poza miejscem zamieszkania) na aktywne zaangażowanie się w proces wyborczy – zainteresowanie się sylwetką kandydatów, ich programami wyborczymi a ostatecznie wskazanie swojego faworyta.
2. Głosowanie przez osobę upoważnioną. Jest to uproszczona formuła pełnomocnika. Rola osoby upoważnionej polegałaby na pobraniu, w imieniu wyborcy, wymaganych prawem materiałów wyborczych (m.in. karty do głosowania, kopert), dostarczeniu ich wyborcy (do miejsca zamieszkania), a następnie przekazaniu wypełnionych materiałów wyborczych do właściwej komisji wyborczej.
3. Głosowanie korespondencyjne – polegające na przekazaniu właściwej komisji wyborczej wypełnionych kart do głosowania za pośrednictwem poczty. Procedura ta stanowi ułatwienie dla wyborców, którzy z przyczyn np. zdrowotnych, organizacyjnych nie mogą osobiście uczestniczyć w akcie wyborczym. Niemniej zastosowanie tej procedury wymaga organizacji wyborów we wcześniejszym terminie w związku z koniecznością zaangażowania placówek pocztowych. Oddane w ten sposób głosy (karty do głosowania) powinny być dostarczone do właściwych komisji wyborczych najpóźniej w dniu wyborów.

[23] J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce,* „Analizy i Opinie" 2005, nr 52.

[24] Niektóre z sugerowanych rozwiązań zastosowano w ustawie – kodeksie wyborczym. Niemniej po raz pierwszy przepisy kodeksu dla wyborów samorządowych będą obowiązywać w 2014 r.

[25] Instytucja pełnomocnika głosowania została wprowadzona do polskiego prawa wyborczego przed wyborami, które odbyły się w 2010 r.

4. Tryb głosowania przedterminowego stanowi znaczne udogodnienie dla wyborców, gdyż umożliwia oddawanie głosów we wskazanych do tego miejscach (np. urzędy pocztowe) w dłuższym okresie przed wyborami.
5. Głosowanie elektroniczne (*e-voting*) polegające na wykorzystaniu najnowszych technologii elektronicznych do procedur głosowania. W tym trybie głosowanie może odbywać się za pomocą:
   – specjalistycznych maszyn elektronicznych (tzw. głosomaty) w lokalu wyborczym lub wyznaczonych miejscach publicznych;
   – telefonii komórkowej – przesłanie wiadomości (oddania głosu) SMS-em;
   – osobistego komputera (w sieci internetowej).

Głosowanie internetowe i za pomocą telefonu komórkowego stanowiłoby znaczne udogodnienie dla wyborców. Z pewnością wykorzystane byłoby przez osoby młode. Ponadto ten tryb głosowania znacznie obniżyłby koszty organizacji i przeprowadzenia wyborów[26].

Zróżnicowanie technik głosowania i ich dostosowanie do potrzeb wyborców z pewnością pozytywnie wpływałoby na poziom uczestnictwa w wyborach, jednocześnie uwzględniałoby specyficzne potrzeby części wyborców (np. osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, przebywające poza miejscem zamieszkania). Być może bardziej czytelne i prostsze przepisy wyborcze wpłynęłyby na zwiększenie czynnej aktywności obywateli w akcie wyborczym, np. czynnego uczestnictwa w spotkaniach przedwyborczych i prowadzenia merytorycznej dyskusji z kandydatami.

Wybory stanowią jeden z istotnych wyznaczników politycznego funkcjonowania państwa. Dlatego konieczny jest wymóg, by procedury głosowania były czytelne, jasne, proste, zachęcające do ich wykorzystania.

Instytucja referendum stanowi jedną z zasad demokracji bezpośredniej, znajdującą oparcie w ustawach ustrojowych oraz ustawie zasadniczej – *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 170). Obywatelom przyznano gwarancję podejmowania w wyborach decyzji nie tylko personalnych, ale dotyczących spraw merytorycznych, mających znaczenie dla wspólnoty samorządowej, w tym również w kwestii samoopodatkowania się. Obowiązujące (do chwili wprowadzenia w życie nowej ustawy o referendum lokalnym w 2000 r.) zapisy *Ustawy z 11 października 1991 r. o referendum gminnym* umożliwiły praktyczne zastosowanie omawianej instytucji. W świetle tego dokumentu, w drodze referendum uprawnieni do głosowania mieszkańcy mieli prawo złożenia wniosku w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji, samoopodatkowania się oraz podjęcia decyzji w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. Wprowadzono wymóg zebrania pod wnioskiem co naj-

[26] J. Zbieranek, op. cit.; D. Grodzka, *E-demokracja*, Infos. Biuro Analiz Sejmowych 2009, nr 14.

mniej 10% podpisów osób uprawnionych do głosowania, a o prawomocności decydowała ponad 30% frekwencja.

W pierwszej kadencji rad gmin (1990–1994) dominowały referenda w sprawie odwołania rady gminy. Spośród 48 inicjatyw referendalnych tylko trzy były skuteczne; średnia frekwencja dla ogółu referendów wyniosła 14,4%[27]. Praktyczne zastosowanie instytucji referendum wykazało, iż jedynie te, które dotyczyły odwołania gminnych ciał przedstawicielskich aktywizują do działania społeczności lokalne. Najczęstszym powodem odwoływania rady gminy były konflikty między mieszkańcami a władzami gminy. W uzasadnieniach wniosków o przeprowadzenie referendum podawano następujące przyczyny: *arogancja i hipokryzja władzy, brak działań zapobiegających bezrobociu, stosowanie praktyk monopolistycznych mających na celu osiągnięcie korzyści materialnych przez radnych, utrata społecznego zaufania, nadużywanie władzy i arogancja urzędników*[28]. Przed nadmiernym wykorzystywaniem referendów w celu odwołania rady gminy, co w konsekwencji mogło doprowadzić do destabilizacji systemu lokalnej władzy, miały chronić znowelizowane zapisy ustawy o referendum gminnym i ustawy o samorządzie terytorialnym z 29.09.1995 r. Na mocy przepisów tychże ustaw zabroniono przeprowadzania referendum w sprawie odwołania rady gminnej przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów (lub ostatniego referendum w tej sprawie), albo gdyby data wyborów przedterminowych zarządzonych w wyniku referendum miała przypaść na sześć miesięcy przed ustawowym końcem kadencji. Uszczegółowiono zapis, iż referendum w sprawie odwołania rady gminy przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców. Ponadto zobowiązano organizatora referendum do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Kolejną kadencję rad gmin (1994–1998) cechowało zwiększenie liczby przeprowadzonych referendów. Odbyło się ich 103, ale tylko dziewięć z nich było skutecznych. Reforma administracyjno-terytorialna państwa w 1998 r. wymogła sporządzenie nowych przepisów umożliwiających przeprowadzenie referendów do wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego. Nowa ustawa, którą uchwalono 15.09.2000 r.[29] rozszerzyła zakres stosowania referendum o charakterze lokalnym. Zachowano szerokie możliwości tworzenia grup inicjatywnych w sprawie referendum, choć zastrzeżono, iż z inicjatywą może wystąpić co najmniej 15 obywateli posiadających prawo wyborcze, a w odniesieniu do referendum gminnego – pięciu obywateli oraz statutowa struktura terenowa partii politycznej lub dobrowolnego zrzeszenia posiadającego osobowość prawną i działającego na terenie da-

[27] A. K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 85–89.

[28] K. Kowal, *Instytucja referendum – teoria i praktyka ze szczególnym uwzględnieniem województwa wałbrzyskiego*, Zielona Góra 2002, s. 34–37, 53.

[29] *Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, DzU 2000, nr 88, poz. 985.

nej jednostki samorządowej. Zachowano progi referendalne – 10% podpisów osób upoważnionych do głosowania (5% w skali województwa) i 30% frekwencja.

Bezpośredni sposób wyłaniania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast sprawił, iż wyborcom należało przyznać prawo do ich odwołania; także rada gminy miała prawo złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum odwoławczego.

Wymagany próg 30% frekwencji powodował, że większość referendów przeprowadzanych w gminach w sprawie odwołania organu władzy (stanowiącego lub wykonawczego) była nieważna z powodu braku osiągnięcia obowiązującego progu, np. w latach 1992–2005 odbyło się 438 referendów: 49 (11%) było ważnych, a 89% nie miało rozstrzygnięcia ze względu na brak wymaganej frekwencji[30].

W 2005 r. zrewidowano zapisy ustawy o referendum lokalnym w kwestii frekwencji. *Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*[31] wprowadziła nowa normę. Zgodnie z nią, referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne, jeśli wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55).

Następstwem tej nowelizacji była większa skuteczność w odwoływaniu organów. W okresie od 2007 r. do 31.05.2010 r. odbyło się 81 referendów odwoławczych, z czego 13 było skutecznych[32]. Pod względem frekwencji znacznie gorzej wypadły referenda dotyczące kwestii istotnych dla społeczności lokalnej, jak w sprawie obwodnicy Augustowa, w które zaangażowani byli członkowie organów rządowych i działacze polityczni ze szczebla krajowego. Okazało się ono nieważne z powodu nieprzekroczenia progu frekwencji.

Obecnie liczba odbywających się referendów rośnie, co można uznać za przejaw zwiększania się aktywności obywateli oraz chęć krytycznej oceny poczynań władz lokalnych. W wielu przypadkach rozstrzygnięcie referendalne było nieważne, gdyż nie został spełniony wymóg frekwencyjności.

Do coraz powszechniej wykorzystywanych form partycypacji obywateli, szczególnie na poziomie lokalnym, należą konsultacje społeczne. Stanowią one jedną z form dialogu społecznego. Definiuje się je jako dwukierunkową komunikację (wzajemna wymiana informacji i opinii) administracji publicznej z partnerami społecznymi (instytucjami, organizacjami, obywatelami) w celu uzyskania opinii (stanowisk, propozycji) na temat proponowanych przez administrację rozwiązań[33].

Dla wielu podmiotów społecznych uczestnictwo w konsultacjach społecznych stwarza możliwość uzyskania wpływu na treść i jakość rozwiązań. Celem tego pro-

[30] Dane Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07 &news_cat_id (dostęp: 24.09.2012).

[31] DzU 2005, nr 175, poz. 1457.

[32] Dane Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07 &news_cat_id (dostęp: 19.09.2012).

[33] Por. E. Ura, E. Ura, op. cit.

cesu jest dotarcie do szerokiego audytorium i chęć zapoznania się z jego opinią, by poprawić jakość przygotowywanych rozwiązań. Mimo wyrażania krytycznych opinii i negowania przygotowywanych działań przez osoby biorące udział w konsultacjach, ostateczna decyzja należy do administracji publicznej – inicjatora przedsięwzięcia[34]. Dlatego nie należy mylić konsultacji społecznych z współdecydowaniem.

Przeprowadzenie efektywnych konsultacji społecznych przez administrację publiczną wymaga zachowania poniższych standardów[35]:

1. Prawnych. Polegają one polegających na realizacji obowiązków przeprowadzenia konsultacji wynikających z uregulowań normatywnoprawnych. Między innymi, w polskim prawodawstwie zalecenia, jak i obowiązek przeprowadzenia konsultacji, wynikają z licznych przepisów ustawowych (np. ustawy: „samorządowe", o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie konkurencji i konsumentów, o działach administracji rządowej, o związkach zawodowych, o organizacji pracodawców, o izbach gospodarczych).

   Standardy prawne określają partnerów w procesie konsultowania, rodzaje dokumentów wymagających przeprowadzenia konsultacji (np. ustawy, projekty, plany zagospodarowania przestrzennego), jego minimalny czas oraz obowiązki organu konsultującego względem podmiotów uczestniczących w procesie, jak i po jego zakończeniu.
2. Pozaprawnych. Odnoszą się one do powszechnie uznawanych i szanowanych zasad dobrego organizowania działalności ludzkiej, zasad etyki w życiu publicznym.

Poza zachowaniem standardów konsultacje społeczne powinny być prowadzone według określonych zasad. Należą do nich[36]:

- poszanowanie dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – prowadzone konsultacje powinny uwzględniać interesy ogólne, a nie wyłącznie stron – uczestników biorących w nich udział;
- uczciwa konkurencja – należy stworzyć warunki, by chronić się przed praktykami nieuczciwej konkurencji, np. podawaniem do wiadomości nieprawdziwych informacji, stosowaniem lobbingu;
- jawność i legalność – konsultacje powinny odbywać się w granicach przyjętych przepisów prawa i na ich podstawie; wszelkie informacje na temat konsultowanej sprawy powinny zostać upublicznione i udostępnione na równych zasadach dla każdej ze stron;

[34] D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji*, Warszawa 2005, s. 23–24.

[35] Por. Ibidem, s. 25–26; M. Pyka, *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych"*, Warszawa 2011, s. 8–9.

[36] Ibidem.

– rzetelność – wykorzystywane informacje cechuje staranność i rzetelność ich przygotowania; odzwierciedlają one faktyczne poglądy partnerów konsultacji społecznych;
– efektywność – polegająca na wspólnym dążeniu do osiągania możliwie najlepszych efektów realizacji zadań;
– reprezentatywność i równość – uczestnicy konsultacji społecznych biorą w nich udział na równych prawach, uwzględniając swą reprezentatywność dla interesów społecznych, funkcji i uprawnień, które pełnią w życiu publicznym;
– partnerstwo – uczestniczące strony konsultacji identyfikują, definiują problemy społeczne, wypracowują sposoby ich rozwiązania;
– koordynacja i dokumentowanie – proces konsultacji podlega dokumentowaniu, a zainteresowani uczestnicy mogą odwołać się do tych dokumentów i w razie konieczności żądać ich korekty.

Obustronne przestrzeganie zasad prowadzenia konsultacji społecznych pozwoli na ich rzetelne przeprowadzenie, a zdobyte doświadczenie służyć będzie do udoskonalenia standardów konsultacji. Zysk z dobrze przeprowadzonych konsultacji należy do obu uczestników – administracji publicznej i jej partnerów społecznych.

W polskim systemie prawnym brak jest jednolitego aktu, który regulowałby precyzyjnie (możliwie wszystkie) kwestie związane z instytucją konsultacji społecznych. Mnogość i zróżnicowanie przepisów prawnych powoduje, że konsultacje społeczne nie zawsze będą właściwie realizowane.

Podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego są ustawy ustrojowe: *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*. Na podstawie zawartych w nich przepisów możliwe jest organizowanie konsultacji społecznych przez organy samorządowe w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządowej. Organy jednostek samorządowych mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji w przypadku zmiany granic jednostek samorządowych i jednostek pomocniczych (na poziomie gminy). Co do zasad i trybu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami ustawa o samorządzie gminnym (art. 5a, ust. 2) deleguje do właściwych uchwał rad gminnych jako przepisów szczegółowych.

Realizując postanowienia zapisów ustawowych, wiele organów stanowiących w samorządzie terytorialnym przygotowało stosowne uchwały, m.in.: Rada Gminy Skąpe[37], Rada Powiatu Hajnowskiego[38], Rada Powiatu Pisz[39], Rada Miasta Ełk[40], Rada Miasta Sopot[41], Rada Miasta Kraków[42], Rada Miasta Olsztyn[43].

[37] *Uchwała z 16 maja 2003 r. Rady Gminy w Skąpem nr VIII/49/2003 w sprawie zasad i trybu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Skąpe.*

Wielość i różnorodność zapisów dotyczących trybu i zasad przeprowadzania konsultacji spowodowały, że grupa ekspertów zajęła się przygotowaniem dokumentu – kodeksu konsultacji. Dokument ten byłby odpowiedzią na problemy dotyczące szeroko rozumianej organizacji konsultacji społecznych, stanowiłby zbiór wytycznych, jak właściwe prowadzić konsultacje społeczne[44].

Należałoby postawić pytanie, dlaczego tak powszechna zasada demokracji bezpośredniej skutecznie wykorzystywana w wielu państwach, w warunkach polskiej demokracji nie ma racji bytu? Sugeruje się, iż powodem są ustanowione progi frekwencyjne, które nie obowiązują w wyborach parlamentarnych i samorządowych. *Dotychczasowe doświadczenia wynikające z przeprowadzonych referendów wskazują, że co do zasady nie są to inicjatywy zbyt częste, a po wtóre tylko w nielicznych przypadkach są inicjatywami ważnymi, wywołującymi określone skutki prawne (…) W piśmiennictwie w związku z tym dość powszechnie przyjmuje się, że jest to wynik zbyt wysokiego progu frekwencji (…) Są również wypowiedzi, z których wynika, że ustawowe ograniczenia wynikające z ustalonego progu frekwencji racjonalizują zachowania społeczne*[45].

Interpretacja zapisów ustawy o referendum nastręcza wiele trudności, co powoduje zaangażowanie organów sądowych oraz Trybunału Konstytucyjnego do orzeczenia ważności i zasadności przeprowadzenia referendum[46].

Odtworzeniu samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. przyświecała idea budowania społeczeństwa obywatelskiego – aktywnego uczestnika życia lokalnego. Znaczącym osiągnięciem dla realizacji tego celu było ustanowienie zasad demokracji bezpośredniej wyrażającej się w wyborach reprezentantów społeczności lokalnej

[38] *Uchwała z 31 sierpnia 2006 r. Rady Powiatu Hajnowskiego nr XXXIV/238/06 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Hajnowskiego.*

[39] *Uchwała z 28 września 2006 r. Rady Powiatu Pisz nr XLVII/313/06 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Powiatu Piskiego.*

[40] *Uchwała z 31 lipca 2007 r. Rady Miasta Ełku nr XII/121/07 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.*

[41] *Uchwała z 30 listopada 2007 r. Rady Miasta Sopotu nr XI/143/2007 w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu.*

[42] *Uchwała z 23 kwietnia 2008 r. Rady Miasta Krakowa nr XLI/502/08 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich z późn. zm.*

[43] *Uchwała z 26 stycznia 2011 r. Rady Miasta Olsztyn nr IV/15/11 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Olsztyn.*

[44] Por. A. Krajweska, *Propozycja Kodeksu Konsultacji,* www.rp.pl; http://mac.gov.pl (dostęp: 16.11.2013).

[45] Por. *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa, maj 2010, s. 12–13.

[46] Np. wyrok Tybunału Konstytucyjny z 2003 r., sygn. akt K30/2.

i referendach. Uchwalone odpowiednie akty prawne ulegały częstym nowelizacjom, był także krótki, „kadencyjny" czas ich obowiązywania. Sposób ich procedowania negatywnie wpływał na opinię społeczną, co przekładało się na aktywność obywatelską, a tym samym frekwencję wyborczą.

Niezadowolenie z funkcjonowania władz samorządowych, brak podejmowania właściwych działań przy realizacji zadań, silne upolitycznienie organów samorządowych, pauperyzacja oraz rosnące bezrobocie stały się powodem do wyrażania dezaprobaty i wykorzystywania możliwości odwoływania rad (sejmików) oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w referendum. Dane statystyczne jednoznacznie wskazują na małe zainteresowanie społeczności instytucjami demokracji bezpośredniej. Jako przejaw aktywności obywatelskiej można potraktować tylko niewielką część referendów w sprawie odwołania władz, rzadko – referenda w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców i fakultatywne[47]. Poziom uczestnictwa w wyborach do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego nie należy do wysokich.

Efektywne niwelowanie zjawiska absencji wyborczej, a tym samym zmiana jakości społeczności lokalnej powinny opierać się na przeprowadzeniu rozbudowanych oraz długoterminowych programów edukacji i aktywizacji obywateli, by wyborcy poznali wagę swojego głosu i korzyści wynikające z uczestnictwa w głosowaniu.

Bibliografia

Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, styczeń 2007 r.

Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Dzieniszewska-Naroska K., *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, Warszawa 2012.

Grodzka D., *E-demokracja*, Warszawa 2009, nr 14.

Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2.

Kowal K., *Instytucja referendum – teoria i praktyka ze szczególnym uwzględnieniem województwa wałbrzyskiego*, Zielona Góra 2002.

Krajewska A., Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, „Analizy i Opinie" 2012, nr 1.

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002.

Piasecki A. K., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.

Pyka M., *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych"*, Warszawa 2011.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

[47] A. K. Piasecki, op. cit., s. 132.

Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Ściński, Warszawa 2004.
Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa, maj 2010 r.
Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie" 2005, nr 52.

Akty prawne

Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnych, DzU 1991, nr 110, poz. 473.
Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, DzU 2000, nr 88, poz. 985.
Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.
Ustawa z 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, DzU 1998, nr 50, poz. 331.
Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, DzU 2011, nr 21, poz. 112.

Netografia

Krajewska A., *Propozycja Kodeksu Konsultacji,* www.rp.pl; http://mac.gov.pl (dostęp: 7.03.2014).

Summary

Local community activization – the problems with the application of direct democracy

The following article is an attempt to point out the ways of the activation of local communities.

Despite numerous legal measures concerning different forms of direct democracy, the citizens' participation in local life is very low.

The lack of engagement and interest in the problems of surrounding, as well as participation in self-government elections, is determined by numerous factors. What is more, a reluctance of central authorities to activate the communities is noticeable.