

Lidia Owczarek

## TENDENCJE I UWARUNKOWANIA ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO – REFERENDUM LOKALNE

Polacy, odrzucając w 1989 r. władzę autorytarną, opowiedzieli się zdecydowanie za władzą demokratyczną<sup>1</sup>. Rozpoczął się proces kształtowania ładu demokratycznego. Kraj nasz osiągnął na tej drodze wiele sukcesów, choć oczywiście nie wszystkie zachodzące procesy uzyskały pełną akceptację społeczeństwa. Mimo że większość opowiada się za utrzymaniem demokratycznego systemu sprawowania władzy, to jednocześnie wyraża krytyczne opinie o realizacji reguł demokracji. W efekcie zaufanie do poszczególnych instytucji polskiego systemu politycznego i do elity politycznej jako całości jest znikome. Ten krytyczny stosunek większości społeczeństwa wywołany jest w pewnej mierze złym funkcjonowaniem instytucji i mechanizmów sprawowania władzy, jak również różnymi sporami personalnymi pomiędzy osobami sprawującymi władzę<sup>2</sup>.

Doświadczenia polskie umacniają znaną od dawna prawdę, która potwierdziła się już w wielu krajach budujących demokrację, że powinna mieć ona oparcie nie tyle w parlamencie, ile w samoorganizacji zbiorowej, w lokalnych instytucjach przedstawicielskich. Wszak to właśnie tam wykształciły się demokratyczne procedury i formy, które zabezpieczają demokrację przed nadmiernym rozrostem centralizmu. Utrzymanie tej tradycji to ważny element kształtowania ładu demokratycznego. Wśród badaczy rozpowszechniony jest pogląd zakładający, że w Polsce brakuje tych właśnie instytucji lokalnych, brakuje demokratycznej kultury i obyczajowości, a więc brakuje sił, które skutecznie mogłyby równoważyć tendencje elitarystyczne i centralistyczne.

---

<sup>1</sup> J. Koralewicz, *Autorytaryzm, lęk, konformizm. Analiza społeczeństwa polskiego końca lat siedemdziesiątych*, Wrocław 1987; J. Koralewicz, M. Ziółkowski, *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym w końcu lat osiemdziesiątych*, Poznań 1990; *Elity – Demokracja – Wybory*, wybór i red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993; J. Koralewicz, *O trudnościach zmiany świadomości*, [w:] *Szanse i zagrożenia polskich przemian*, red. P. Łukasiewicz, W. Zaborowski, Warszawa 1992; S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979, nr 4, s. 155-173.

<sup>2</sup> M. Ziółkowski, M. Pawłowska, R. Drozdowski, *Jednostka wobec władzy*, Poznań 1994, s. 53.

Stąd też tak ważnego znaczenia nabiera referendum czy też prawo inicjatywy ustawodawczej określonej grupy ludzi<sup>3</sup>.

Ważnym elementem budowy ładu demokratycznego w Polsce jest istnienie wykształconego społeczeństwa obywatelskiego, silnych grup społecznego nacisku i stowarzyszeń artykułujących różne interesy społeczności lokalnych<sup>4</sup>. Niezwykle istotnym zadaniem w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w gminie stała się partycypacja społeczna na poziomie lokalnym. Oznacza ona zaangażowanie wszystkich mieszkańców wspólnoty w sprawy gminy, sołectwa, wsi. Może być realizowana przez każdego indywidualnie albo poprzez grupy, środowiska czy organizacje społeczne. Nowym elementem kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i rozwoju demokracji lokalnej stały się po 1989 r. referenda lokalne<sup>5</sup>.

W procesie transformacji systemowej w Polsce stworzono odpowiednie regulacje prawne, które umożliwiły umiejscowienie zarówno referendum ogólnokrajowego, jak i lokalnego w systemie ustrojowo-prawnym i politycznym państwa. Rozwijająca się w ostatnich latach praktyka coraz częstszego odwoływania się do rozstrzygnięć ważnych problemów dla miejscowej społeczności poprzez referendum lokalne świadczy o tym, że instytucja ta staje się ważnym mechanizmem kształtowania demokracji lokalnej. Aby referendum lokalne mogło się rozwijać, nabrać większego znaczenia dla praktyki politycznej i rozwoju demokracji lokalnej, najpierw trzeba było stworzyć odpowiednie regulacje prawne w tej materii. Zadanie to zostało zrealizowane. Stąd też w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że

pomimo braku tradycji i doświadczeń referendalnych w Polsce obowiązująca obecnie regulacja prawna dotycząca instytucji referendum lokalnego, generalnie rzecz biorąc, tworzy odpowiednie podstawy do stosowania tej formy demokracji bezpośredniej i tym samym kreuje operatywne warunki do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>6</sup>.

W trakcie tworzenia ładu demokratycznego w Polsce po 1989 r. nastąpił rozwój form demokracji bezpośredniej zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Poprzez rozwój instytucji referendum obywatele otrzymali możliwość bezpośredniego udziału w rozstrzyganiu spraw państwowych i lokalnych. Drogą odwołania się do demokracji bezpośredniej każda jednostka otrzymała prawo do artikulacji własnej woli politycznej, wyrażenia jej bez przeszkód i zniekształceń. O ile jednak przyjęte w Polsce rozwiązania ustrojowo-prawne w kwestii referendum nie budzą większych zastrzeżeń, o tyle istniejąca praktyka, jeśli chodzi o referendum ogólnokrajowe, nie napawa optymizmem, a wręcz skłania do ocen krytycznych. Ewa Popławska, analizując funkcjonowanie zasad demokracji bezpośredniej w naszym kraju, wysnuwa wniosek, że:

Wzbogacenie form demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji mogłoby rodzić nadzieję na pozytywne efekty w dziedzinie upodmiotowienia społeczeństwa, prawdziwie demokratycznego stanowienia prawa,

<sup>3</sup> P. Śpiewak, *Demokracja w Polsce*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 30, s. 11.

<sup>4</sup> P. Kozłowski, *Podstawowy wybór. Racjonalność w transformacji gospodarczo-politycznej*, „Studia Socjologiczne” 1992, nr 3-4.

<sup>5</sup> K. Stawicka, *Spoleczeństwo obywatelskie w gminie*, „Wspólnota” 2003, nr 8, s. 58-60.

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 38.

utożsamienia się obywateli z decyzjami podejmowanymi na szczeblu państwowym oraz rozwoju ich kultury politycznej. Jak się wydaje, trudno być optymistą wobec mało pozytywnych dotychczasowych doświadczeń polskich w tej materii. Jedyną dobrze funkcjonującą do tej pory formą demokracji bezpośredniej to referendum lokalne – gminne. Sprawnie wykorzystana ludowa inicjatywa konstytucyjna pozwala się spodziewać, że i ta instytucja w odniesieniu do ustaw zwykłych nie pozostanie martwą literą. Dla powodzenia wszystkich form demokracji bezpośredniej konieczne jest uznanie i choćby minimalny stopień aktywności społeczeństwa oraz pozytywny stosunek sił politycznych<sup>7</sup>.

Do reformy administracyjnej z 1998 r. ustawowe regulacje kwestii referendum gminnego zawarte były w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (art. 12-13) i w ustawie z 11 października 1991 r. o referendum gminnym. Z chwilą powstania (1 stycznia 1998) powiatów i samorządowych województw trzeba było dostosować dotychczasowe przepisy o referendum do nowej struktury samorządowo-administracyjnej. Zarówno ustawa o samorządzie powiatowym (art. 10), jak i o samorządzie województwa (art. 5) wprowadziły instytucję referendum. Jednocześnie obie te ustawy w kwestii referendum odsyłały do odrębnej ustawy. Ponieważ jednak przez pewien czas takiej ustawy nie było, referendum na szczeblu powiatu i województwa nie mogło się odbywać. Sytuacja ta zmieniła się dopiero z chwilą uchwalenia 15 września 2000 r. ustawy o referendum lokalnym. Weszła ona w życie 4 listopada 2000 r., zastępując obowiązującą do tej pory starą ustawę z 11 października 1991 r. o referendum gminnym. Jednocześnie znowelizowano ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, likwidując m.in. zapis o możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie ważnej dla gminy. Z ustawy tej w ogóle skreślono art. 13 dotyczący przedmiotu referendum, kwestii jego ważności i inicjatywy, pozostawiając w zmienionym art. 12 odwołanie do odrębnej ustawy.

Dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym mogły się one odbywać na wszystkich trzech szczeblach<sup>8</sup>. Jednocześnie ustawa ta znowelizowała postanowienia wszystkich trzech ustaw samorządowych w kwestiach referendum (art. 75-77) oraz nakazała (art. 1 ust. 1) w odpowiednich sprawach stosowanie ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. Z kolei ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zmieniła niektóre przepisy ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym i wprowadziła możliwość odwołania tych organów w drodze referendum<sup>9</sup>.

Ustawa o referendum lokalnym dotyczy mieszkańców gminy (miasta), powiatu, samorządowego województwa oraz miasta stołecznego Warszawy. Zawiera przede wszystkim przepisy proceduralne wobec lakoniczności trzech ustaw samorządowych w tym zakresie<sup>10</sup>. Z ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim pierwotnie wynikało, że referendum przeprowadza się na wniosek rady lub co najmniej jednej dziesiątej uprawnionych do głosowania i że jest ono ważne, gdy wzięło w nim

<sup>7</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 145.

<sup>8</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 96.

<sup>9</sup> Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984, zm. Dz.U. nr 127, poz. 1089.

<sup>10</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP...*, s. 97.

udział co najmniej 30 proc. uprawnionych do głosowania. Ustawa o referendum lokalnym zmieniła to postanowienie. Utrzymała dziesięcioprocentowy próg uprawnionych do głosowania w przypadku referendum gminnego i powiatowego, obniżając go jednocześnie do pięciu procent na szczeblu województwa (art. 4). Jeżeli zaś chodzi o ważność referendum, to zachowano wymóg udziału 30 proc. uprawnionych (art. 55). Wynik głosowania jest rozstrzygający, gdy oddano więcej niż połowę ważnych głosów w sprawie poddanej referendum lub co najmniej dwóch trzecich głosów, jeżeli jego przedmiotem były sprawy samoopodatkowania się w gminie (art. 56). Zgodnie z ustawą z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców zostało zastrzeżone tylko dla szczebla gminy (art. 7). W art. 5 ustawa stanowi, że w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. W tym samym artykule utrzymano też obowiązującą do tej pory zasadę, zawartą w ustawie o referendum gminnym, że referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie przeprowadza się przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów albo od dnia ostatniego referendum w tej sprawie, jak również wówczas gdy data wyborów przedterminowych, przeprowadzanych w wyniku referendum, miałyby przypadać w okresie sześciu miesięcy przed zakończeniem kadencji organu stanowiącego.

W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki (art. 2 ust. 1). Jednocześnie ustawa określa, że referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania dotyczące wspólnoty samorządowej albo na dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami (art. 2 ust. 2).

W województwie świętokrzyskim, podobnie jak i w innych regionach kraju, społeczności lokalne wielokrotnie odwoływały się do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Widać tu wyraźną tendencję wzrostową. I tak w okresie pierwszej kadencji samorządów (1990–1994) w byłym województwie kieleckim odbyło się jedno referendum. Było ono rozstrzygające. W całym kraju w pierwszej kadencji odbyło się w sumie 48 referendów gminnych, z czego tylko trzy były rozstrzygające. W okresie drugiej kadencji samorządów (1994–1998) w województwie kieleckim przeprowadzono cztery referenda gminne w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. W całym kraju w okresie drugiej kadencji przeprowadzono 103 referenda gminne, z czego dziewięć było rozstrzygających (na Kielecczyźnie – 1). Wyraźny wzrost odwołania się do tej formy demokracji bezpośredniej był widoczny w okresie trzeciej kadencji samorządów (1998–2002). Po reformie administracyjno-samorządowej pojawiły się w Polsce nowe formy referendum lokalnego. W kadencji tej odbyło się w Polsce 196 referendów, z czego dziewięć w województwie świętokrzyskim. Żadne z dziewięciu referendów nie było rozstrzygające. W nowej kadencji samorządów terytorialnych, która rozpoczęła się wraz z wyborami 27 października 2002 r.,

w województwie świętokrzyskim odbyło się jedno referendum gminne w sprawie odwołania wójta gminy przed upływem kadencji.

### Przyczyny odwołania się do referendum lokalnego

Chociaż ustawa o referendum lokalnym przewiduje wiele kwestii, które mogą być rozstrzygnięte w drodze referendum, to – jak wykazuje praktyka – zdecydowanie dominują referenda w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tak też ma się sprawa w województwie świętokrzyskim. Przyczyny, dla których wnioskodawcy domagali się odwołania organu gminy, były różne. Przy czym w województwie świętokrzyskim, podobnie zresztą jak w całym kraju, można w tej mierze zaobserwować odmienne, wręcz wzajemnie sprzeczne tendencje. Z jednej bowiem strony zarzuty miały bardzo ogólny charakter, z drugiej zaś były bardzo szczegółowe i wynikały z lokalnych uwarunkowań. Przyczyny odwołania się do referendum lokalnego w województwie świętokrzyskim pozwalają na sformułowanie wielu interesujących spostrzeżeń i wniosków. Starając się odpowiedzieć na kluczowe pytanie, dlaczego społeczności lokalne odwołały się do tej formy demokracji bezpośredniej, można zauważyć, że w dużej mierze było to wynikiem złego funkcjonowania, niekiedy wręcz patologii władzy lokalnej. Można też dostrzec proces alienacji władzy lokalnej, chodzi w szczególności o jej arogancję, brak zainteresowania sprawami miejscowych społeczności, brak dbałości o pozyskiwanie nowych inwestorów, obsadzanie stanowisk według klucza partyjnego, znajomości bądź koneksji rodzinnych.

Problem przyczyn referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji pojawia się w niektórych opracowaniach na temat referendum lokalnego. W zasadzie przyczyny te w przeważającej liczbie przypadków są zbieżne. I tak Zbigniew Marecki dochodzi do wniosku, że:

Zarzuty stawiane rządzącym, czasem także radzie, wszędzie są podobne. Gdy bliżej przyjrzeć się sytuacji w każdym z kontrowersyjnych samorządów, łatwiej dostrzec aspekty lokalnych, często politycznych sporów<sup>11</sup>.

Z kolei Sylwester Wróbel stwierdza, że

zarzuty natury społecznej, jakie najczęściej stawiano radnym, to niegospodarność lub jej tolerowanie, nepotyzm, prywata, karierowiczostwo, podatność na manipulację, brak należytej troski o sprawy gminy, rozrzutność w ustalaniu płac urzędników lokalnych czy indolencja<sup>12</sup>.

W literaturze poświęconej referendum lokalnym spotkać można stwierdzenie, że regułą stało się to, iż inicjatorzy przeprowadzenia referendum uznają dotychcza-

<sup>11</sup> Z. Marecki, *Referenda lokalne. Próba sił*, „Wspólnota” 2004, nr 4, s. 21.

<sup>12</sup> S. Wróbel, *Partycypacja polityczna członków społeczności lokalnych*, [w:] *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, red. P. Dobrowolski, Katowice 2000, s. 122.

sowe władze gminy za skorumpowane i działające tylko dla osobistych korzyści<sup>13</sup>. Oskarżają je o nepotyzm i prywatę<sup>14</sup>, o nadużycia i protekcjonizm wobec znajomych i ich rodzin<sup>15</sup>. Zarzuty takie są także powszechnie zgłaszane przez inicjatorów referendów gminnych w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa świętokrzyskiego.

Ważnym argumentem, którym posługiwali się organizatorzy referendów gminnych w województwie świętokrzyskim, był zarzut braku programu i podjęcia stosownych działań na rzecz likwidacji bezrobocia. Kwestia ta bardzo często była rozpatrywana w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym jako przejaw braku programu rozwoju gminy i działań mających na celu pozyskiwanie nowych inwestorów.

Pojawia się też zarzut całkowitego braku konsultacji rady z mieszkańcami w sprawach niezwykle istotnych dla społeczności lokalnych, takich jak inwestycje w sferze kanalizacji, sieci ciepłowniczej, wodociągów, budowy dróg i obiektów użyteczności publicznej. Towarzyszy temu bardzo często zarzut tendencyjnego kierowania środków finansowych do wybranych środowisk bądź też ciągle pomijanie niektórych sołectw w podziale budżetu. Czasami zarzut o tendencyjnym kierowaniu środków finansowych łączył się z oskarżeniem, że były one przeznaczone dla tych środowisk, z których pochodzą władze gminy. Po przedstawieniu szeregu konkretnych zarzutów mających przemawiać za odwołaniem przed upływem kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego czasami pojawiała się oskarżenie arogancji władzy w stosunku do mieszkańców, do ich problemów i potrzeb, przejawiało się to m.in. w tym, że mieszkańcy są traktowani jako uciążliwi petenci, którzy są złem koniecznym. Czasami zarzuty były jeszcze ostrzejsze i mówiono w nich wprost o naruszaniu przez władze gminy zasad współżycia społecznego bądź też o wprowadzaniu sztucznego podziału radnych i społeczności gminnej doprowadzającego do konfliktów społecznych.

Przedstawione powyżej przyczyny wykorzystania przez społeczność lokalną województwa świętokrzyskiego referendum gminnego w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji są bardzo zróżnicowane i wszechstronne. Świadczą też one o dzielących te społeczności antagonizmach oraz istotnej różnicy zdań w kluczowych kwestiach dla rozwoju danego terenu i odmiennych ocenach funkcjonowania władzy lokalnej. W tej sytuacji pojawia się kluczowe pytanie – dlaczego zdecydowana większość referendów lokalnych w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w województwie świętokrzyskim jest nieważna ze względu na to, że nie bierze w nim udział wymagane 30 proc. uprawnionych? Województwo świętokrzyskie nie jest tu wyjątkiem, ponieważ podobne tendencje występują w całej Polsce.

W okresie zapoczątkowanych w 1989 r. poszukiwań nowych koncepcji sprawowania władzy na szczeblu lokalnym ogromnego znaczenia nabrała problematyka referendum lokalnego, a zwłaszcza kwestia stworzenia jego optymalnego modelu,

---

<sup>13</sup> E. Sękowska, *Referendum gminne – uregulowania prawne i praktyka*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 143.

<sup>14</sup> S. Wróbel, *Partycypacja polityczna...*, s. 122.

<sup>15</sup> J. Pantak, *Referendum, czyli straszak*, „Wspólnota” 2001 (20 stycznia), s. 17; idem, *Dwa oblicza Korsz. Piekło samorządności*, „Wspólnota” 2001, nr 25.

adekwatnego do polskich tradycji ustrojowych i kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego. Po raz kolejny, tym razem w naszym kraju, pojawił się znany od dawna problem – stworzenie własnych, akceptowanych przez siły polityczne i społeczeństwo, relacji między formami demokracji przedstawicielskiej a bezpośredniej. Ustawodawstwo polskie dobrze sobie poradziło z tym problemem, stanowiąc najpierw ustawę o samorządzie gminnym, a potem o samorządzie lokalnym.

Jak wykazano, referendum lokalne w Polsce jest instytucją żywą, stosowaną w praktyce. Ocenę tę można również odnieść do województwa świętokrzyskiego. W ostatnich latach pojawił się jednak problem zasadniczej natury, a mianowicie czy w obliczu rosnącego kryzysu zaufania dla elit władzy, także lokalnych, społeczeństwo będzie częściej niż do tej pory korzystać z prawa odwołania się do referendum lokalnego, a kwestia budzi zasadnicze obawy, pogłębione jeszcze przez ubożenie niektórych warstw społecznych, które mogą zrezygnować z demokratycznych procedur, wychodząc z założenia, że nie rozwiążą one ich problemów.