

**Piotr Uziębło**

Uniwersytet Gdański

pedrou@interia.pl

ORCID 0000-0003-2473-9240

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.03>

## **30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie**

Przywrócenie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które nastąpiło w 1990 r., już od samego początku powiązane było z próbą zapewnienia udziału mieszkańców w wykonywaniu władzy publicznej, choć początkowe rozwiązania prawne były w tej mierze dosyć ograniczone. Zauważalny jest jednak systematyczny wzrost liczby narzędzi demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej, choć nie zawsze wiązało się to ze wzrostem zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi, a także z efektywnością tego typu instrumentów. Można wręcz stwierdzić, że niektóre z nich pozostały w zasadzie mechanizmami fasadowymi, nie poprawiając w istotny sposób funkcjonowania poszczególnych instytucji samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. W dalszym ciągu – co zresztą jest zgodne z ideą konstytucyjną – na poziomie samorządowym, w tym w gminach, zasada przedstawicielska jest fundamentalną zasadą, na której opiera się system sprawowania władzy<sup>2</sup>. W niniejszym artykule zamierzam skupić się na ukazaniu ewolucji podejścia do problematyki partycypacji społecznej na szczeblu gminy, wskazując też niedoskonałości istniejących mechanizmów, jak i niedoskonałości w systemie powiązań pomiędzy nimi. Ponadto przedstawię również możliwe kierunki dalszego rozwoju lokalnej demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej.

Jak już wspomniałem, powrót do idei samorządności nastąpił w 1990 r., kiedy to dokonano nowelizacji Konstytucji RP z 1952 r., a także uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94) nie wypowiedziała się szerzej o partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie gminy, poza wskazaniem udziału mieszkańców w wyborach rady gminy, na zasadach określonych w ustawie, co wskazywało na dominującą do dziś zasadę przedstawicielstwa<sup>3</sup>. Nieco inaczej wyglądała już kwestia partycypacji w uchwalonej tego samego dnia ustawie o samorządzie terytorialnym

<sup>1</sup> Podobnie M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, PPP 2018, nr 3, s. 91.

<sup>2</sup> Zob. W. Kręcis, W. Taras, *Direct democracy for the 21st century in the Polish local government*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2002, vol. 49, s. 178.

<sup>3</sup> Zob. A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, ST 2014, nr 7–8, s. 147.

(Dz. U. Nr 16, poz. 95). Zgodnie z jej art. 11 ust. 1 mieszkańcy gminy podejmować mieli rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Można więc stwierdzić, że rozstrzygnięcia przez mieszkańców w sposób władczy mogły zapadać wyłącznie w głosowaniu powszechnym, a tym były tylko wybory i referendum, o czym przekonuje enumeratywne wyliczenie obu tych form. W efekcie nie było możliwe nie tylko wprowadzenie rozwiązań pozwalających na wiążące rozstrzygnięcie w formach innych niż głosowanie, chociażby formach deliberatywnych, ale również w innych głosowaniach niż wybory lub referendum. Dodać trzeba, że referendum nie zostało w żaden sposób zdefiniowane, co pozwala na jego szerokie rozumienie, obejmujące chociażby inne instrumenty demokracji bezpośredniej jak *recall* czy weto ludowe. W małej konstytucji z 1992 r.<sup>4</sup> nastąpiła konstytucjonalizacja instytucji referendum lokalnego. Przepis art. 72 ust. 2 stanowił, że „mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa”. Treść dekodowanej z niego normy w dalszym ciągu pozostawiała ustawodawcy pełną swobodę w ukształtowaniu instytucji referendum.

Wracając do wspomnianej ustawy o samorządzie terytorialnym, warto podkreślić, że określiła też podstawy przeprowadzenia takiego referendum. Mogło ono być zarządzane przez radę gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek 1/10 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze, przy czym w tym ostatnim przypadku rada była związana złożonym wnioskiem. Jednocześnie wprowadzony został wymóg co najmniej 30-procentowej frekwencji dla wiążącego skutku takiego referendum, który w ustawie został nieprecyzyjnie nazwany, gdyż wskazano, że jest to próg uznający referendum za ważne. Odmienności dotyczyły jedynie odwołania rady gminy przed upływem kadencji, gdzie wprowadzono wymogi niemalże zaporowe, gdyż to wymagało wniosku zgłoszonego przez co najmniej 20% wyborców z danej gminy<sup>5</sup>, a także pozytywnego głosowania w referendum przy co najmniej 50-procentowej frekwencji<sup>6</sup>. W połowie lat 90. wprowadzone zostało też rozwiązanie racjonalizujące możliwości odwoływania organu stanowiącego gminy, które wiązało się z okresem ochronnym dla kadencji takiego organu<sup>7</sup>. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 13 ust. 3 ustawy zmieniającej „referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji prze-

<sup>4</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

<sup>5</sup> W dużych miastach wymogi te były praktycznie niemożliwe do spełnienia, zob. A. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3, s. 70.

<sup>6</sup> Z racji tego, że przyjęte rozwiązanie było w zasadzie nierealne do spełnienia, już w 1991 r. zmniejszono zarówno liczbę wyborców wnioskujących o przeprowadzenie takiego referendum, jak i próg jego wiążącego charakteru, ujednolicając oba z nich warunkami obowiązującymi w przypadku innych referendów gminnych, zob. art. 44 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. Nr 110, poz. 473).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) (dalej: ustawa zmieniająca).

prowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców, na zasadach określonych w ust. 1 i 2, nie wcześniej jednak niż po upływie 12 miesięcy od dnia wyborów lub od dnia ostatniego referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji”.

Z punktu widzenia materii referendum wyraźnie wskazane zostało, że może ono być przeprowadzone „w każdej sprawie ważnej dla gminy”. Konsekwencją tego było, że nie musiało ono dotyczyć wyłącznie tych kompetencji, które przysługiwały organom gminy, ale również i innych kwestii, o ile nie były one niedopuszczalne prawnie<sup>8</sup>. Ustawodawca wskazał ponadto szczególną postać referendum, jaką jest samoopodatkowanie się mieszkańców. Co prawda nazwa może być myląca, bo nie miało w nim chodzić o nałożenie podatków lokalnych, lecz o obciążenie mieszkańców gminy daniną publiczną na określony w referendum cel<sup>9</sup>, ale było to jedyne – obok referendum odwoławczego – referendum obligatoryjne, bez którego nie było możliwości realizacji owych uprawnień przysługujących wyłącznie mieszkańcom gminy.

Nie można pominąć też innej kwestii, wynikającej z ustawy o samorządzie terytorialnym. O ile referendum miało być jedynym mechanizmem demokracji bezpośredniej, to pojawiła się w niej również inna instytucja partycypacji, jednak o niewiążącym charakterze. Chodzi tu o konsultacje ludowe, które zostały przewidziane w procedurze tworzenia, łączenia i znoszenia gmin, ustalania ich granic, nazw oraz siedziby władz gminnych. Ich przeprowadzenie w powyższych sytuacjach było warunkiem koniecznym podjęcia dalszych działań w tych sprawach. Ustawodawca w żaden sposób nie określił formy takich konsultacji, co dawało daleko idącą swobodę lokalnemu prawodawcy. Nie było także przeszkód formalnych, aby na poziomie statutowym konsultacje ludowe przewidziane zostały w innych sprawach należących do właściwości organów gminy, jak również aby wprowadzone do niego zostały inne instrumenty partycypacji społecznej, o ile ich istnienie nie stałoby w sprzeczności z rozwiązaniami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Dodatkowo, nowa forma konsultacji ludowych pojawiła się na poziomie gminy w 1995 r., kiedy to wskazano w art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej, że gmina może tworzyć jednostkę pomocniczą jedynie „po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy”. Dyskusyjne jest, czy były to konsultacje obligatoryjne. Użycie spójnika „lub” wskazuje bowiem, że jeśli utworzenie takich jednostek odbywało się z inicjatywy mieszkańców, to konsultacje nie były niezbędne. Pomimo tego, szczegółowe uregulowanie problematyki procedury tworzenia takich jednostek pozostawiono gminom, które uzyskały daleko idącą swobodę odbywania konsultacji. Ponadto pojawiły się też kolejne, obowiązkowe konsultacje ludowe związane ze zmianami terytorialnymi w gminach. Musiały bowiem one poprzedzić także proces podziału istniejącej gminy na dwie nowe lub więcej nowych jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>8</sup> Takie sformułowanie przedmiotu referendum nie było jednak pozytywnie oceniane przez doktrynę, jako sformułowanie nieostre, zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 89.

<sup>9</sup> Por. M. Śliwa, *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, PPP 2013, nr 12, s. 99.

Pojawiające się wątpliwości co do zakresu gminnych konsultacji ludowych częściowo rozwiązała jedna z kolejnych nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym z 1996 r.<sup>10</sup> Dodała ona nowy przepis, który stwierdzał, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. W efekcie regulacja ta w istotny sposób była zbieżna ze sposobem określania materii referendalnej. Wprowadzone też zostało wyraźne upoważnienie dla rady gminy do uregulowania w drodze uchwały zasad i trybu przeprowadzania takich konsultacji. Można więc stwierdzić, że nowelizacja ta wprowadziła mechanizm konsultacyjny jako podstawową formę partycypacji w gminie, choć ogólny charakter regulacji ustawowej mógł prowadzić do tego, że konsultacje takie mogły być mechanizmem ekstraordynaryjnym, w dodatku zarządzanym wyłącznie z inicjatywy organów jednostki samorządu terytorialnego, z pominięciem inicjatyw oddolnych<sup>11</sup>. Dodać zresztą warto, że w wielu gminach nie zostały przyjęte stosowne akty w pełni wykonujące upoważnienie ustawowe, co pokazywało sceptyczny stosunek organów samorządowych do mechanizmu konsultacji ludowych<sup>12</sup>. Jeśli już regulacje takie zostały przyjęte, to z reguły mają one stosunkowo ogólny kształt<sup>13</sup>.

Nie można zapominać, że już w latach 90. pojawiać się zaczęły także mechanizmy partycypacyjne w gminach, których wprowadzenie następowało oddolnie, na gruncie regulacji statutowych. Były to jednak rozwiązania incydentalne i w dodatku mało zróżnicowane. Przede wszystkim dotyczyło to inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, która została wprowadzona po raz pierwszy w 1990 r. w gminie Odolanów i gminie Śrem w Wielkopolsce<sup>14</sup>, a także np. w dwóch miastach na Śląsku – w Pszowie i w Rydułtowach<sup>15</sup>. Rozwiązania te, przynajmniej w rzeczonym okresie, nie stanowiły inspiracji dla innych gmin, co generalnie wiązało się ze znacznym sceptycyzmem dla poszerzenia roli mieszkańców w procesie wykonywania władzy na poziomie gminnym.

Konstytucja z 1997 r.<sup>16</sup> zasadniczo nie dokonała przełomu w postrzeganiu partycypacji na poziomie samorządowym. W dalszym ciągu zawarte w niej regulacje wskazują, że odbywa się ona poprzez wybory organów lokalnych oraz poprzez referendum<sup>17</sup>, pomijając inne formy bezpośredniego udziału lokalnego „suwerena” w sprawowaniu

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 58, poz. 261).

<sup>11</sup> Por. K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, ST 2018, nr 1–2, s. 44.

<sup>12</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Uwaga 8 i 9 do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, Legalis.

<sup>13</sup> S. Kubas, *Konsultacje ludowe jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, nr 2, s. 176.

<sup>14</sup> B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 160.

<sup>15</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 63.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP).

<sup>17</sup> Podobnie M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, *PrzSejm* 2012, nr 5, s. 100.

władzy na poziomie samorządowym. Nie oznacza to, co prawda, że w aktach niższego rzędu nie mogą zostać przyznane mieszkańcom inne formy partycypacji, jednak – w mojej ocenie – nie mogą one mieć postaci władczej, gdyż zgodnie z treścią art. 170 Konstytucji RP referendum jest jedyną drogą do wyrażania takiej woli. Przepis ten wskazuje bowiem, że „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”, a więc określa referendum jako jedyną postać decydowania o sprawach wspólnoty.

Istotna zmiana w sferze partycypacji lokalnej nastąpiła w 1998 r., co wiązało się z wprowadzeniem nowych jednostek samorządu terytorialnego, czyli powiatów i województw. W efekcie przyjęcia dwóch ustaw ustrojowych w zasadzie tożsame regulacje jak te na poziomie gminnym pojawiły się także w powiatach i województwach, przy czym w tych ostatnich – co wynikało z efektu skali – wprowadzony został niższy próg poparcia dla referendów oddolnych, a mianowicie próg na poziomie 5% mieszkańców województwa posiadających prawa wyborcze. Drugą odmiennością był natomiast brak możliwości przeprowadzenia na poziomie tych jednostek, z wyłączeniem miast na prawach powiatów, które wykonują jednocześnie zadania gmin i powiatów, referendów dotyczących samoopodatkowania się mieszkańców.

W 2000 r. doszło do daleko idących modyfikacji natury legislacyjnej<sup>18</sup>. Uchylone zostały bowiem przepisy merytoryczne i proceduralne w ustawie ustrojowej, a przepisy regulujące referendum lokalne umieszczone zostały wyłącznie w ustawie o referendum lokalnym. Dla kształtu ustrojowego tego referendum kluczowe znaczenie miało ukształtowanie zakresu przedmiotowego głosowania ludowego. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 powyżej wskazanej ustawy „w referendum lokalnym, zwanym dalej »referendum«, 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”. W konsekwencji doszło do istotnego ograniczenia zakresu referendum lokalnego, gdyż wyłączone zostały z niego sprawy o charakterze lokalnym, które nie należały do zadań i kompetencji organów samorządowych. Doprowadziło to więc do ścisłego związania materii referendalnej z tymi, co do których władcze uprawnienia przysługują organom poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, co w praktyce powodowało, że organy te mogły w sposób skuteczny realizować wynik takiego referendum, a w efekcie potwierdzało to wiążący charakter tego ostatniego.

Nowością stało się wprowadzenie powszechnych wyborów jednoosobowych organów wykonawczych w gminie, co spowodowało, że również i ich piastuni ponosić mieli bezpośrednią odpowiedzialność przed swoimi wyborcami, którzy mogli ich odwołać w drodze referendum, na zasadach tożsamych z odwołaniem organów sta-

---

<sup>18</sup> Zob. art. 75 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985) (dalej: u.r.l.).

nowiących<sup>19</sup>. W praktyce osiągnięcie wymaganej frekwencji było zadaniem właściwie nieosiągalnym, stąd też skuteczność takich referendów była marginalna<sup>20</sup>. Dlatego też istotną zmianą stało się dokonanie nowelizacji ustawy o referendum lokalnym, która zmieniła próg niezbędny do rozstrzygającego skutku referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miast<sup>21</sup>. Nastąpiło odejście od wymogu co najmniej 30-procentowej frekwencji, a w miejsce tego powiązано skuteczność referendum odwoławczego z frekwencją w wyborach, w których został on wybrany. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 55 ust. 2 u.r.l. „referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”.

Na kolejną zmianę związaną z zakresem przedmiotowym referendum lokalnego czekać trzeba było aż do początku drugiej dekady XXI w. W 2013 r. ustawodawca zmodyfikował treść art. 2 ust. 1 u.r.l., wskazując, że referendum lokalne może również dotyczyć innych niż zadania i kompetencje organów danej jednostki istotnych spraw, odnoszących się do społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową<sup>22</sup>. Nowelizacja ta była pokłosiem znacznie wcześniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2003 r., w którym to stwierdził on, że „referendum opiniodawcze nie jest w pełni tożsamy z pojęciem »zwykłej« konsultacji. Wiąże ono bowiem podmiot podejmujący decyzję w większym stopniu niż zwykła konsultacja. Jest z mocy prawa powszechne i w pełni reprezentatywne, jego przeprowadzenie ma charakter w pełni sformalizowany, zaś wynik podawany jest do wiadomości publicznej. Odstąpienie od wyników referendum opiniodawczego wymaga uzasadnienia. Natomiast konsultacje muszą być reprezentatywne o tyle – o ile wymaga tego charakter sprawy, w jakiej opinia jest zasięgana. Charakter sprawy może powodować np., iż konieczne jest zasięgnięcie opinii tylko części społeczności lokalnej. Również stopień sformalizowania konsultacji nie jest określony w takim stopniu, jak to ma miejsce w przypadku referendum”<sup>23</sup>. Dlatego też w konkluzji Trybunał Konstytucyjny uznał, że „w sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz niż organy tej jednostki samorządowej mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego – pod warunkiem wszakże, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję oraz odpowiednie ustawy. Referendum bowiem ma charakter powszechny, sformalizowany

<sup>19</sup> Zob. art. 87 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

<sup>20</sup> Podobnie B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji...*, s. 82; por. M. Kasiński, *Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 179.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 153).

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16.



celem odzwierciedlenia pełnego stanowiska całej danej społeczności. Przez to zaś jest ono siłą faktów politycznych obligujące do określonych zachowań<sup>24</sup>.

Pogląd Trybunału trzeba jednak uznać za kontrowersyjny. Odróżnienie referendum opiniodawczego od konsultacji jest bowiem zabiegiem burzącym tradycyjne podejście do mechanizmów partycypacyjnych. Referendum z natury rzeczy musi mieć charakter rozstrzygający, bez względu na to, czy jego wynik skutkuje bezpośrednio, czy wymaga implementacji. Jest to bowiem immanentna cecha mechanizmów demokracji bezpośredniej. Natomiast tzw. referendum opiniodawcze jest niczym innym jak po prostu powszechną formą konsultacji ludowych. Nie zgadzam się, że różnica pomiędzy takim „referendum” a konsultacjami polega na konieczności uzasadnienia odstąpienia od realizacji jego wyników. W przypadku każdej konsultacji organ podejmujący rozstrzygnięcie powinien uzasadnić, dlaczego nie realizuje woli wyrażonej przez uczestników takich konsultacji. W przeciwnym wypadku konsultacje takie nie miałyby sensu. Dlatego też stoję na stanowisku, że powinno zostać uregulowane ramowe uregulowanie procesu konsultacji, z uwzględnieniem możliwości ich przeprowadzenia w głosowaniu powszechnym<sup>25</sup>. Obecna regulacja, zgodna z powyższym stanowiskiem Trybunału, niestety w istotny sposób zaciemnia obraz referendum lokalnego, stwarzając prawne możliwości niewykonywania, a przynajmniej niepełnego wykonywania woli wyrażonej przez wspólnotę lokalną<sup>26</sup>. Zgodzić się też trzeba z Arturem Modrzejewskim, że „uznając opiniodawczy charakter referendum w sytuacji, kiedy wyniki głosowania nie zostaną przez organ uwzględnione i przypadek taki powtórzy się kilkakrotnie, może to wówczas doprowadzić do obniżenia rangi referendum lokalnego”<sup>27</sup>.

Dwa lata wcześniej, w 2011 r. wprowadzone zostało również prawo mieszkańców do inicjowania referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy<sup>28</sup>. Referendum takie może być przeprowadzane wyłącznie z inicjatywy oddolnej, a więc inicjatywy co najmniej 15 mieszkańców posiadających prawo do udziału w referendum lokalnym. Co jednak istotne, ustawodawca wskazał przyczyny, które będą stanowić negatywne przesłanki jego przeprowadzenia. Jak stanowi bowiem art. 4c ust. 3 u.s.g., referendum takiego nie przeprowadza się, jeżeli z analizy dokonanej przed referendum przez wojewodę wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy: dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin lub gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Por. A. Rytel-Warzocho, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 43–44.

<sup>26</sup> Por. W. Kręcisz, W. Taras, *Glosa do wyroku TK z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02)*, Przewodniczący 2003, nr 3, s. 98.

<sup>27</sup> A. Modrzejewski, *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, ST 2010, nr 1–2, s. 93.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777).

względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ewentualne ogłoszenie rozporządzenia zmiany granic takiej gminy<sup>29</sup>. Warto też podkreślić, że w przypadku powyższego referendum Rada Ministrów nie jest związana rozstrzygnięciem referendalnym, a jedynie w przypadku jego przedłożenia przez wojewodę winna je rozpatrzyć<sup>30</sup>. Dlatego – w kontekście wcześniejszych wywodów – *de facto* mamy tu do czynienia nie z referendum, lecz z powszechnymi konsultacjami ludowymi.

Wreszcie ostatnim krokiem ustawodawcy, związanym z poszerzaniem zakresu regulacji dotyczących mechanizmów partycypacji była nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, która wprowadziła na tym poziomie inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców oraz budżet obywatelski<sup>31</sup>. Można powiedzieć, że była to swoista próba uniformizacji rozwiązań, które już wcześniej w licznych gminach były regulowane na poziomie prawa lokalnego. Nie analizując szczegółów tej regulacji, konieczne jest podkreślenie, że dokonanie takiego unormowania niestety nie zawsze uwzględnia specyfikę lokalną. W przypadku inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, nazywanej w ustawie obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, dotyczy to chociażby określania liczby podpisów wymaganych pod projektem uchwały przedkładanym przez mieszkańców czy też przewidzianej konieczności utworzenia komitetu inicjatyw uchwałodawczych. Ta liczba podpisów, realnie stosunkowo niska, bo na poziomie od 100 do 300 podpisów w zależności od liczby mieszkańców gminy i tak niekiedy jest wyższa, niż była we wcześniej obowiązujących regulacjach statutowych<sup>32</sup>. Ustawodawca nałożył też na lokalnego prawodawcę obowiązek szczegółowego uregulowania niektórych kwestii proceduralnych dotyczących inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców<sup>33</sup>. Zakres wspomnianej powyżej regulacji jest jednak szeroki i niekiedy, szczególnie w małych gminach wiejskich może utrudniać realizację tego prawa przez mieszkańców.

Liczne wady ma też regulacja budżetu obywatelskiego. Uważam, że źle się stało, iż uznano go za formę konsultacji społecznych, a nie odrębne narzędzie partycypacyjne. Przeciwno temu rozwiązaniu przemawia przede wszystkim jego quasi-wiązący charakter. Jak stanowi art. 5a ust. 4 u.s.g.: „zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”. Krytycznie ocenić

<sup>29</sup> Analiza tych danych dokonywana jest przez właściwego wojewodę.

<sup>30</sup> Por. R. Marchaj, *Uwaga 5 do art. 4c [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 2, Warszawa 2018, SIP LEX.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

<sup>32</sup> Por. E. Mreńca, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności [w:] Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 18.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 41a u.s.g. są to: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty.



też trzeba wykluczenie możliwości przyjmowania budżetu obywatelskiego w formie deliberatywnej, co zresztą jest rozwiązaniem typowym dla klasycznego modelu Porto Alegre i – w mojej ocenie – lepszym i mniej podatnym na projekty populistyczne, jednak równocześnie ograniczającym dyskusję nad priorytetami w zakresie potrzeb mieszkańców. Także na negatywną ocenę zasługuje treść art. 5a ust. 6 u.s.g., zgodnie z którym „środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych”<sup>34</sup>. Oznacza to, że w gminach, w których takie jednostki nie występują, nie ma prawnej możliwości tworzenia mniejszych okręgów, w których wybierane będą zadania finansowane z tego budżetu<sup>35</sup>. Wątpliwości budzi też wprowadzenie minimalnego udziału środków przeznaczonych na realizację zadań z budżetu obywatelskiego w ogólnej strukturze wydatków gminy na prawach powiatu (0,5% takich wydatków). Sama idea może być uznana za słuszną, ale w przypadku ewentualnego kryzysu finansów gminnych taka sztywna regulacja może komplikować np. wprowadzenie planu naprawczego<sup>36</sup>.

Rozwój partycypacji lokalnej na poziomie gminy to jednak przede wszystkim aktywność samorządu terytorialnego w zakresie narzędzi partycypacyjnych. Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. spowodował znaczący wzrost zainteresowania recepcją takich narzędzi do lokalnych porządków prawnych. Wspomniana powyżej regulacja budżetu obywatelskiego i inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców była jedynie nie do końca udaną próbą uregulowania czegoś, co w wielu gminach z powodzeniem już funkcjonowało. Inicjatywy uchwałodawcze mieszkańców, mimo początkowego sceptycznego stanowiska wojewodów i wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>37</sup> oraz mało zachęcających, wskazanych wcześniej początków ich istnienia, stały się trwałym elementem rozwiązań statutowych<sup>38</sup>, choć nie zawsze elementem wykorzystywanym realnie przez mieszkańców. Lepiej wygląda sprawa budżetów obywatelskich, które choć nie zawsze w idealnej formie, odniosły istotny sukces i rokrocznie w licznych polskich gminach dawały okazję na sfinansowanie projektów wspartych głosami lokalnej społeczności. Ostatnie lata pozwalają też wskazać przykłady wprowadzenia w życie rozwiązań, które promują nieznane wcześniej w Polsce formy partycypacji. Największym sukcesem cieszy się panel obywatelski, który po raz pierwszy uregulowano w Gdańsku, a później podobny instrument przewidziały też akty pra-

<sup>34</sup> Odmienne M. Rulka, *Ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego – wstępna ocena*, PL 2018, nr 4, s. 71.

<sup>35</sup> Więcej P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 396–397.

<sup>36</sup> Podobnie M. Rulka, *Ustawowa regulacja...*, s. 70–71.

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, CBOSA czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08, CBOSA.

<sup>38</sup> H. Izdebski, *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 18.

wa miejscowego w innych miastach<sup>39</sup>. Otwarty na nowe mechanizmy wzmacniającą aktywność obywatelską jest też Poznań, gdzie przeprowadzono sondaż deliberatywny<sup>40</sup> oraz sąd obywatelski<sup>41</sup>. A to jedynie niektóre z coraz to bardziej rozwijającego się katalogu narzędzi demokracji semibezpośredniej na szczeblu lokalnym. Rozwój ten powoduje, że na przyszłość samorządowej partycypacji mieszkańców można patrzeć z optymizmem, choć nie oznacza to, że nie widać również przeszkód utrudniających jej funkcjonowanie.

Podstawowym problemem związanym z rozwojem partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym, w tym gminnym, jest sposób regulowania mechanizmów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. Możliwe są bowiem dwa kierunki. Pierwszy z nich, który w ostatnich latach jest jednoznacznie zauważalny w Polsce, wiąże się z przyjęciem regulacji ustawowych, które będą wyznaczać kształt, a przynajmniej jego ramy, mechanizmów partycypacyjnych. Zwolennicy tego kierunku stoją na stanowisku, że ujednoczenie ram prawnych dla takich instrumentów jest istotną zaletą, która powoduje, że staną się one realnym narzędziem zapewniającym uczestnictwo mieszkańców w procesie sprawowania władzy w gminie (powiecie, województwie), bez względu na stanowisko organów samorządowych, nie zawsze życzliwie spoglądających na rozwój partycypacji lokalnej. Taki kierunek przejawia się w podejściu centralistycznym, gdyż nie zawsze jednolita regulacja ogólnokrajowa będzie prowadziła do faktycznego rozwoju partycypacji, szczególnie że nie zawsze będzie ona pozwalała na uchwycenie lokalnej specyfiki, która często wymaga zupełnie odrębnego podejścia do problemu. Najlepiej widać to na przykładzie budżetu obywatelskiego, który w obecnym stanie prawnym może być jedynie rozdysponowany z puli ogólnogminnej oraz z puli przypadającej na jednostki pomocnicze. Jak już wspominałem, nie ma natomiast możliwości tworzenia innych okręgów w ramach budżetu, co w znaczący sposób komplikuje wprowadzenie tego budżetu w gminach miejskich, w których jednostki pomocnicze nie występują, jak np. w gminie Sopot<sup>42</sup>.

Drugi kierunek jest natomiast zupełnie odmienny – chodzi tu o postrzeganie partycypacji jako faktycznego procesu oddolnego. Dlatego też przedstawiciele tego nurtu opowiadają się za jak najszerszą swobodą poszczególnych samorządów w zakresie wyboru i sposobu uregulowania poszczególnych narzędzi partycypacyjnych<sup>43</sup>. To bo-

<sup>39</sup> A. Rytel-Warzochoa, *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska* [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Iwanow, Gdańsk 2018, s. 79; P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Gdańsk 2018, s. 63.

<sup>40</sup> A. Kubiak, A. Krzewińska, *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” 2012, nr 1, s. 15–17.

<sup>41</sup> K. Mączka, P. Matczak, *Sąd obywatelski – aplikacja w warunkach polskich. Przypadek ulicy Umultowskiej w Poznaniu*, ST 2014, nr 1–2, s. 45–54.

<sup>42</sup> Zob. P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag...*, s. 396.

<sup>43</sup> Na niebezpieczeństwo przeregulowania mechanizmów partycypacyjnych zwraca uwagę G. Makowski, *Ramy prawne partycypacji – stan obecny, zmiany, perspektywy* [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, red. A. Maszkowska, K. Sztóp-Rutkowska, Białystok 2013, s. 20.

wiem władze samorządowe znacznie lepiej wiedzą, które z takich mechanizmów miałyby szansę sprawdzić się na konkretnym terenie, dopasowując je do specyfiki lokalnej. Ten kierunek niesie za sobą także istotne niebezpieczeństwa, głównie związane z możliwą niechęcią organów samorządowych do podzielenia się władzą z mieszkańcami, tym bardziej, że – przynajmniej na poziomie gminy – zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy pochodzą z wyborów powszechnych, co znacząco zwiększa ich legitymację, a tym samym w praktyce zwiększa opór przed wzrostem znaczenia narzędzi partycypacyjnych. W efekcie brak regulacji ustawowych mógłby – przynajmniej teoretycznie – zablokować wprowadzanie w życie takich form uczestnictwa mieszkańców w wykonywaniu władzy.

Praktyka ustrojowa nie jest jednak aż tak pesymistyczna, gdyż mimo braku wyraźnych rozwiązań prawnych w ustawodawstwie w wielu miastach w Polsce udało się wprowadzić do lokalnego porządku prawnego nowe instytucje partycypacyjne, uznawane za formę szeroko rozumianych konsultacji. Dotyczy to chociażby budżetu obywatelskiego czy paneli obywatelskich, a także – choć w znacznie mniejszej skali – sądów obywatelskich czy sondaży deliberatywnego. Można więc powiedzieć, że organy samorządowe są skłonne w wielu przypadkach wprowadzić w prawie lokalnym rozwinięte formy partycypacji lokalnej. Wymaga to jednak swoistej autorefleksji na temat tego, że aktywność mieszkańców ułatwia im wykonywanie swoich kompetencji, a nie prowadzi do uszczuplenia władzy organów wykonawczych i stanowiących<sup>44</sup>. Wspomniana praktyka pokazuje jeszcze jedną, interesującą zależność. Często bowiem rozwój mechanizmów partycypacyjnych na poziomie gminy następuje wtedy, gdy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nie dysponuje zapleczem w postaci trwałej większości w radzie gminy (miasta). W konsekwencji mechanizmy partycypacyjne mogą wtedy stanowić swoistą, dodatkową formę nacisku na organ stanowiący.

W mojej ocenie możliwa jest próba kompromisu pomiędzy wskazanymi powyżej nurtami. Widzę bowiem możliwość ustawowego wprowadzenia mechanizmów partycypacji do porządku prawnego na poziomie ustawowym, o ile regulacja ta ogranicza się będzie jedynie do wskazania możliwości statutowego uregulowania poszczególnych instrumentów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej<sup>45</sup>, przy jednoczesnym pozostawieniu organom lokalnym daleko idącej swobody określenia ich kształtu normatywnego. Takie podejście z jednej strony wskaże możliwy kierunek partycypacji lokalnej, z drugiej zaś strony nie będzie powodować wątpliwości co do możliwości występowania w regulacjach lokalnych wspomnianych instrumentów, kończących się w przeszłości podważaniem legalności aktów je wprowadzających<sup>46</sup>.

Drugim kluczowym zagadnieniem jest pożądaný kierunek rozwoju partycypacji lokalnej. W pierwszej kolejności zastanowić się trzeba nad ukształtowaniem referen-

<sup>44</sup> Por. A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, ST 2011, nr 12, s. 93–94.

<sup>45</sup> Możliwość taka istnieje zresztą nawet bez wyraźnego wskazania potrzeby regulacji poszczególnych instrumentów w ustawie, zob. M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji...*, s. 110.

<sup>46</sup> Najlepszym przykładem były wspomniane wcześniej wyroki sądów administracyjnych, podważające legalność wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów jednostek samorządu terytorialnego.

dum lokalnego. Jego kształt w dużej mierze zdeterminowany jest przez postanowienia ustawy zasadniczej. Co prawda, w art. 170 stanowi ona, że „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”, jednak istotnym ograniczeniem zakresu referendum jest ukształtowanie przepisu art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”. Konsekwencją tego, że na poziomie samorządowym występować mogą wyłącznie organy stanowiące i wykonawcze, jest niemożność uznania mieszkańców działających w formie referendum za organ<sup>47</sup>, a tym samym niemożność stanowienia w ten sposób aktów prawa miejscowego. Dlatego też rozstrzygnięcie referendalne samo w sobie nie jest aktem normatywnym, a jedynie zobowiązuje organy samorządowe do wydania stosownych aktów wykonujących wynik referendum, co nie zawsze – przynajmniej w praktyce – prowadzi do właściwej realizacji woli lokalnego „suwerena”.

Pomimo tej istotnej wady sama instytucja referendum lokalnego jest ważnym czynnikiem budowy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Konieczne jednak jest wprowadzenie takich zmian w jej ukształtowaniu, które pozwolą na to, żeby wspomniane narzędzie stanowiło realny czynnik kształtowania polityki lokalnej. Dlatego niezbędne staje się dokonanie pewnych zmian na poziomie ustawowym, które nadadzą referendum lokalnemu taki kształt, który pozwoli na osiągnięcie wskazanego celu.

Pierwszym problemem staje się wymagana frekwencja istotna dla ważności rozstrzygnięć referendalnych. Obecny stan nie jest zadowalający. O ile bowiem w odniesieniu do referendum odwoławczego próg ten – na poziomie 60% frekwencji w wyborach, w których ów organ był wybierany – może być uznany za racjonalny, o tyle jednak próg 30% uprawnionych do głosowania w pozostałych referendach lokalnych jest już zdecydowanie zbyt wysoki, powodując, że w praktyce ustrojowej tego typu głosowania ludowe mają charakter incydentalny. Stąd też można spotkać głosy o konieczności całkowitego zniesienia wymogu frekwencji w przypadku referendów problemowych<sup>48</sup>. Podstawowym argumentem za taką zmianą jest chęć doprowadzenia do sytuacji, w której tylko osoby rzeczywiście zainteresowane problemem miałyby wpływ na podjęte rozstrzygnięcie. Ponadto również brak prognozy frekwencyjnej zapobiegałaby taktycznej absencji tych osób, które są za uzyskaniem *status quo* czy też wspierają rozwiązanie, które – chociażby w oparciu o przewidywania sondażowe – jest mniej popularne. Absencja taka w sposób zamierzony ma więc prowadzić do

<sup>47</sup> Por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Uwaga 11 i 12 do art. 169 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 939.

<sup>48</sup> Taka propozycja pojawiła się w projekcie ustawy przygotowanym przez prezydenta B. Komorowskiego, zob. Ł. Danel, *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2, s. 16.

niewiążącego skutku referendum<sup>49</sup>. W mojej jednak ocenie całkowity brak wymogu minimalnego poziomu partycypacji w referendum niesie także niebezpieczeństwo przyjmowania określonych rozwiązań w rzeczywistości popieranych przez niewielką część mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uważam, że lepszym rozwiązaniem byłoby swoiste adaptowanie rozwiązania występującego wcześniej w węgierskim porządku ustrojowym<sup>50</sup>, a więc takiego, które wymaga jedynie uzyskania określonego poziomu poparcia przez zwycięskie rozwiązanie, czy to rozwiązanie wariantowe, czy związane z głosowaniem pozytywnym lub negatywnym<sup>51</sup>. Można byłoby np. przyjąć, że wynik jest rozstrzygający, jeżeli na taką propozycję oddano co najmniej 15–20% głosów. Różnice w progu poparcia mogłyby również uwzględniać liczbę mieszkańców w danej jednostce samorządu terytorialnego w ten sposób, że im mniejsza ich liczba, tym wyższy konieczny próg poparcia dla zwycięskiej opcji referendalnej. Wiązałoby się to bowiem z efektem skali, który powoduje zmniejszenie zainteresowania problemem w większych i bardziej zaludnionych obszarach. Warto podkreślić, że przyjęcie progu uzależniającego skutek rozstrzygający od poparcia zwycięskiej opcji niweluje z jednej strony ryzyko wspomnianej taktycznej absencji, z drugiej zaś powoduje, że rozstrzygnięcie referendalne będzie posiadało istotny poziom poparcia społecznego, co przekładać się będzie na legitymizację tak przyjętego rozwiązania.

Druga istotna kwestia związana z referendum lokalnym dotyczy możliwości wykorzystania instytucji referendum jedynie w części danej jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce wiąże się to z zapewnieniem możliwości wprowadzenia tego mechanizmu w jednostkach pomocniczych gminy. Dawałoby to wszakże realną możliwość wykorzystywania głosowania ludowego do rozstrzygania spraw nurtujących społeczność lokalną w rzeczywistym znaczeniu tego słowa. Problem potrzeby takich referendów widoczny jest szczególnie w dużych gminach miejskich, w których problemy mieszkańców jednej dzielnicy nie muszą być istotne dla pozostałych mieszkańców miasta. Teoretycznie rozwiązaniem tego problemu byłoby zniesienie progu frekwencyjnego w referendum gminnym, ale – jak już wspomniałem – nie tylko osłabia to legitymizację podjętego rozstrzygnięcia, lecz również negatywnie wpływa na społeczny odbiór takiego referendum. Referendum dzielnicowe oznaczałoby więc przeniesienie partycypacji lokalnej na kolejny poziom, taki, w którym rozstrzygane problemy byłyby znacznie bliższe osobom zamieszkującym daną jednostkę pomocniczą, a ich skuteczność wzmacniałaby wiarę w potrzebę korzystania z narzędzi umożliwiających bezpośredni wpływ na rządzenie jednostką samorządową.

W odniesieniu do konsultacji ludowych podstawowy problem dotyczy kręgu uprawnionych osób do udziału w nich. Dominujący pogląd, który zakłada, że w takich konsultacjach uczestniczyć mogą wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na wiek

<sup>49</sup> Por. M. Kotulski, *Referendum lokalne*, RPEiS 2017, nr 3, s. 116–117.

<sup>50</sup> Szerzej zob. P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 202–203.

<sup>51</sup> Podobnie M. Rulka, *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 7–8, s. 153–154.

czy inne cechy<sup>52</sup> nie wydaje się być właściwy, gdyż prowadzi do istotnych patologii, jak chociażby głosowanie noworodków na projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Dlatego też uważam, że ustawodawca powinien zezwolić gminom na zawężenie kręgu osób, które uczestniczą w konsultacjach, co oczywiście jednak musi odbywać się w oparciu o określone kryteria. Alternatywą dla tego mogłoby być rozwiązanie ustawowe, czyli przyjęcie zasady, że udział w konsultacjach warunkowany jest posiadaniem prawa wyborczego, z jednoczesnym upoważnieniem organów gminy do poszerzenia kręgu osób uprawnionych, chociażby poprzez obniżenie cenzusu wieku czy też zniesienie cenzusu obywatelstwa<sup>53</sup>. Rozwiązanie takie racjonalizowałoby obecnie obowiązujące unormowanie tej kwestii. Nie widzę natomiast potrzeby uniformizacji formy prowadzenia konsultacji, gdyż ta musi być dostosowana do potrzeb lokalnych.

Mam też poważne zastrzeżenia do pomysłów poszerzenia zakresu narzędzi partycypacyjnych na poziomie ustawowym. Jak już wskazałem, doświadczenia z regulacją inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i budżetu obywatelskiego pokazują, że przy występującej dyferencjacji tych mechanizmów w statutach gmin ustawodawca nie jest w stanie przygotować rozwiązań prawnych, które odpowiadać będą specyfice poszczególnych gmin. W tym wypadku pozostawianie swobody regulacji lokalnemu prawodawcy jest więc ze wszech miar uzasadnione, choć oczywiście nie oznacza to, że ustawa o samorządzie gminnym nie powinna generalnie otworzyć się szerzej na partycypację, choćby wyłącznie w ramach swoistej normy programowej, wskazującej na konieczność stałego dążenia do szerszego włączenia wspólnoty lokalnej w procedury rozstrzygania spraw publicznych na poziomie gminy.

Podsumowując, konieczne jest stwierdzenie, że lokalna partycypacja przeszła długą drogę od sceptycznego nastawienia do jej mechanizmów po szybki jej rozwój w ostatnich latach. Zauważalne jest, że ustawodawca, widząc obowiązujące trendy, stara się reagować na nie, choć nie zawsze reakcja ta może być uznana za przyczyniającą się do rozwoju poszczególnych mechanizmów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. Zdecydowanie lepiej rozwijają się bowiem te mechanizmy, które zostały wprowadzone oddolnie przez same gminy. Niemniej jednak debata polityczna<sup>54</sup> o wizji demokracji partycypacyjnej w gminie i kierunku jej rozwoju wydaje się być niezwykle potrzebna, szczególnie że – jak pokazuje praktyka budżetu obywatelskiego – mieszkańcy szybko uczą się wykorzystywać przyznane im narzędzia dla osiągnięcia zakładanych przez nich celów, a ponadto – generalnie – są do nich nastawieni pozytywnie<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Por. D. Ziółkowski, *Uwagi do art. 5a* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis; T. Strzałkowski, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej – wybrane problemy i praktyka* [w:] *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, red. P. Kuczma, Polkowice 2017, s. 113–114; odmienne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r., IV SA/GI 1129/15, CBOSA.

<sup>53</sup> Por. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2014, nr 1–2, s. 29.

<sup>54</sup> Naukowa debata na ten temat jest w Polsce od pewnego czasu prowadzona w sposób ożywiony.

<sup>55</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Political Preferences” 2014, no. 8, s. 125.



## Literatura

- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Danel Ł., *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2.
- Doliwa A., *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Glejt-Uziębło P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Glejt-Uziębło P., Uziębło P., *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Gdańsk 2018.
- Izdebski H., *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018.
- Kasiński M., *Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74.
- Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Kręcis W., Taras W., *Direct democracy for the 21st century in the Polish local government*, „Annales UMCS” 2002, vol. 49.
- Kręcis W., Taras W., *Glosa do wyroku TK z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Kozłowski K., *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2.
- Kubas S., *Konsultacje ludowe jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, nr 2.
- Kubiak A., Krzewińska A., *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” 2012, nr 1.
- Makowski G., *Ramy prawne partycypacji – stan obecny, zmiany, perspektywy* [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, red. A. Maszkowska, K. Sztóp-Rutkowska, Białystok 2013.
- Marchaj R., *Uwaga 5 do art. 4c [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 2, Warszawa 2018, SIP LEX.
- Mączka K., Matczak P., *Sąd obywatelski – aplikacja w warunkach polskich. Przypadek ulicy Umultowskiej w Poznaniu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Modrzejewski A., *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

- Mreńca E., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018.
- Niewiadomski Z., *Uwaga 8 i 9 do art. 5a* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, Legalis.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.
- Piasecki A., *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3.
- Rulka M., *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Rulka M., *Ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego – wstępna ocena*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 4.
- Rytel-Warzocha A., *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.
- Rytel-Warzocha A., *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska* [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Iwanow, Gdańsk 2018.
- Skoczylas A., Piątek W., *Uwaga 11 i 12 do art. 169* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Strzałkowski T., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej – wybrane problemy i praktyka* [w:] *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, red. P. Kuczma, Polkowice 2017.
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Śliwa M., *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Political Preferences” 2014, no. 8.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Ziółkowski D., *Uwagi do art. 5a* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

## Streszczenie

**Piotr Uziębło**

### 30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie

W niniejszym artykule autor koncentruje się na dwóch kwestiach. Pierwsza z nich dotyczy ewolucji postrzegania przez prawodawcę partycypacji mieszkańców na poziomie gminy, w tym sposobu ukształtowania poszczególnych jej instrumentów, i ma przede wszystkim charakter

dogmatyczny. W drugiej części opracowania przedstawiono perspektywy rozwoju lokalnej partycypacji, w tym pożądane kierunki zmian prawnych. Zwrócono uwagę na mankamenty obecnych rozwiązań, które niejednokrotnie stanowią barierę dla praktycznej realizacji uprawnień mieszkańców. Wskazano również nowe narzędzia partycypacyjne, których wykorzystanie może usprawnić funkcjonowanie lokalnej demokracji, a co za tym idzie przyczynić się do dalszego budowania społeczeństwa obywatelskiego.

## Summary

*Piotr Uziębło*

### **30 years of citizen participation in exercising power in a municipality**

In the article the author focuses on two issues. The first one concerns the evolution of the legislator's perception of the participation of residents at the level of a municipality, including the way of shaping individual instruments. For obvious reasons the part of the article devoted to these issues has primarily dogmatic nature. In the second part the author presents the perspectives for the development of local participation, including the desired directions of legal changes. He draws attention to the shortcomings of current solutions, which often constitute a barrier to the practical implementation of the rights of residents. He also points out new participatory tools, the use of which can improve the functioning of local democracy, and thus contribute to the further building of civil society.

**Słowa kluczowe:** partycypacja, demokracja lokalna, referendum lokalne, budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, konsultacje ludowe

**Keywords:** participation, local democracy, local referendum, participatory budgeting, citizens' legislative initiative, social consultations