

## Przegląd „książek/Diskusje

DOI : 10.14746/pp.2014.19.4.15

**Barbara Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka. Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2013, ss. 203.**

Przedmiotem recenzowanej pozycji jest demokracja bezpośrednia w Polsce na poziomie lokalnym, tj. gminy i powiatu. „W świetle ustaw o samorządzie gminy i powiatu to właśnie mieszkańcy tych jednostek administracyjnych tworzą z mocy prawa samorządowe wspólnoty lokalne” (s. 7). Tym samym formy demokracji bezpośredniej występujące na poziomie województwa nie stanowiły przedmiotu zainteresowań Autorki, gdyż „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”<sup>1</sup>. Cezura czasowa książki została wyznaczona przez pięć kadencji jednostek samorządu terytorialnego (1990–2010), jednakże w niektórych fragmentach rozważania wykraczają poza tak nakreślone ramy czasowe. Odnosząc się do przedmiotowego zagadnienia warto podkreślić, iż analiza 20 lat funkcjonowania demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym jest wystarczającym okresem do przeprowadzenia badań i przedstawienia pogłębionych wniosków. Tym samym należy w pełni zgodzić się z Autorką, że „w dziejach Polski współczesnej dwudziestolecie jak najbardziej nadaje się do analiz politologicznych i historycznych” (s. 7).

Zasadnicza część pracy rozpoczyna się od przedstawienia kwestii teoretycznych i terminologicznych związanych z demokracją. Dotyczą one genezy pojęcia i definicji demokracji, demokracji bezpośredniej, jak również alternatyw dla demokracji bezpośredniej, takich jak elektroniczna demokracja i demokracja deliberatywna. W dalszej części rozdziału I analizie zostały poddane współcześnie występujące formy demokracji bezpośredniej, takie jak: referendum, inicjatywa ludowa, konsultacje społeczne, plebiscyt, *recall*, weto ludowe, zgromadzenie ludowe. Przedstawiając wskazane zagadnienia Autorka sformułowała tezę, iż „współcześnie uczestnictwo w życiu politycznym jest dobrowolne. To obywatel decyduje, czy chce korzystać z przysługujących mu praw” (s. 37). W tym miejscu należy przypomnieć, iż nie dotyczy to wszystkich państw świata, gdyż w niektórych z nich występuje obowiązkowe głosowanie<sup>2</sup>.

W części dotyczącej demokracji bezpośredniej została przedstawiona ewolucja tej formy sprawowania władzy od czasów *polis* ateńskiej. Wskazany fragment pracy kończy stwierdzenie, iż „referendum jest elementem łączącym demokrację przedstawicielską i bezpośrednią” (s. 18). W tym miejscu Autorka mogła pokusić się o rozwinięcie przytoczonego stanowiska i przedstawienie argumentów na jego uzasadnienie. Analiza tej części opracowania pozostawia u czytelnika wrażenie, iż kwestie związane z definiowaniem terminu „demokracja bezpośrednia” zostały potraktowane zbyt wąsko. Należy pamiętać, iż współcześnie nie ma jednomyślności w tym zakresie i zasadniczo możemy wyróżnić trzy stanowiska odnośnie znaczenia przywołanego pojęcia.

W doktrynie wielu państw (szczególnie Ameryki Łacińskiej) można spotkać opinię, iż termin „demokracja bezpośrednia” charakteryzował system rządów istniejących w starożytnych Atenach i innych demokracjach greckich, a dziś można mówić wyłącznie o demokracji semibezpośredniej (półbezpośredniej), ponieważ nie są spełnione łącznie dwie konieczne przesłanki dla uznania współczesnych form (takich jak referendum) za instytucje demokracji bezpośredniej. Chodzi mia-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2013, poz. 596, z późn. zm., art. 1 ust. 1.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: S. Birch, *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris 2009.

nowicie o zaistnienie jedności miejsca i czasu oraz o udział całego zbiorowego podmiotu suwerenności we wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji od zgłoszenia wniosku aż do jego zatwierdzenia<sup>3</sup>. Stosowanie do drugiego stanowiska, aby zaliczyć daną formę udziału obywateli w życiu publicznym do instytucji demokracji bezpośredniej, suweren musi podejmować ostateczne decyzje<sup>4</sup>. A zatem tego warunku nie spełniają między innymi omówione w książce konsultacje społeczne, gdyż w tym przypadku efektem procedury jest wyłącznie wyrażenie opinii (a nie podjęcie decyzji). Według trzeciego podejścia, wszelkie instytucje prawne związane ze współudziałem obywateli w procesie decyzyjnym (inicjowanie, opiniowanie, jak również zatwierdzanie) można zaliczyć do form demokracji bezpośredniej<sup>5</sup>.

Rozdział II (*Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego*) został podzielony na trzy części, co należy uznać za właściwe rozwiązanie, gdyż odpowiada wprowadzanym reformom administracji publicznej. W latach 1990–1998 samorząd terytorialny funkcjonował tylko na poziomie gminy, dlatego też referenda odwoławcze dotyczyły jedynie rad gmin. W 1998 roku został przyjęty pakiet ustaw reformujących administrację publiczną (reforma weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku). Doszło wówczas do utworzenia trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, w ramach której funkcjonują gminy, powiaty i województwa. W konsekwencji obok rady gminy mieszkańcy mogą odwołać w drodze referendum także radę powiatu i sejmik województwa. Kolejnym istotnym momentem dla funkcjonowania samorządu terytorialnego było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>6</sup>. Jedną z konsekwencji wprowadzonej zmiany jest fakt, iż organ wykonawczy gminy może być odwołany w drodze referendum, jednak „nadal nie uwzględniono doświadczeń poprzednich kadencji, które wyraźnie wskazywały na zbyt wysoki próg wymagany do skuteczności inicjatywy” (s. 79–80).

Odnosząc się do treści rozdziału II należy podkreślić duży wkład pracy, który był niezbędny do syntetycznego ujęcia problematyki referendum odwoławczych. Pomimo wielości materiałów źródłowych i dużej liczby przeprowadzonych głosowań Autorce udało się w sposób czytelny przedstawić motywy referendum, jak również podstawowe problemy związane ze stosowaniem wskazanej formy demokracji bezpośredniej. Ponadto analiza jest wzbogacona licznymi odniesieniami do orzecznictwa sądowego, co pozwala czytelnikowi na szczegółowe zapoznanie się z podstawami prawnymi głosowań odwoławczych.

Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne zostało poddane analizie w pierwszej części rozdziału III. Autorka szeroko omówiła zarówno wątpliwości

<sup>3</sup> P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 300.

<sup>4</sup> W tym nurcie mieści się definicja F. Siemieńskiego, który do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczył tylko „takie formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, gdy suweren [...] podejmuje decyzje ostateczne, wiążące podległe mu organy państwowe i poszczególnych obywateli; zatem lud występuje jako najwyższy organ państwowy”. Za formy bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena nie można uznać „wszelkich innych instytucji, pozwalających ludowi wpływać na sprawowanie władzy przez organy przedstawicielskie czy aparat administracji państwowej, poprzez występowanie z inicjatywami, wnioskami, żądaniami [...] gdyż lud nie podejmuje wiążących decyzji”; F. Siemieński, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, red. A. Burda, M. Rybicki, F. Siemieński, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, s. 206.

<sup>5</sup> W tym nurcie mieści się definicja zaprezentowana przez B. Banaszaka i A. Preisnera, zgodnie z którą, wspólną cechą instytucji demokracji bezpośredniej jest „bezpośredni udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 152.

<sup>6</sup> Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984, z późn. zm.

prawne pojawiające się wokół tego typu głosowań, jak również praktykę stosowania tegoż referendum. Wątpliwości prawne dotyczyły także trzeciego typu głosowań na poziomie lokalnym – referendum fakultatywnego. W związku z tym należy docenić fakt, iż zostały one szczegółowo omówione w kolejnej części rozdziału III, gdzie przedstawiono poglądy wyrażane w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym dotyczącym m.in. kwestii odnoszących się do sposobu definiowania oraz przedmiotu referendum fakultatywnego.

Pewne wątpliwości budzi konstrukcja rozdziału III (*Pozostałe formy referendalne i konsultacyjne*), a mianowicie fakt, iż została w nim ujęta problematyka konsultacji społecznych. Wydaje się, że czytelniejszym rozwiązaniem byłoby umieszczenie tego punktu w rozdziale IV (*Inne formy demokracji bezpośredniej*). Wówczas ostatni rozdział w całości dotyczyłby pozostałych instytucji demokracji bezpośredniej występujących na szczeblu lokalnym (konsultacje z mieszkańcami, zebrania wiejskie i osiedlowe, inicjatywa uchwałodawcza), podczas gdy przedmiotem rozdziału II i III byłyby tylko referenda lokalne.

Omawiając zebrania wiejskie i osiedlowe Autorka zamieściła informację, iż „ustawa dopuszcza sytuację, w której organem stanowiącym osiedla jest ogólne zebranie mieszkańców wybierane przez zarząd osiedla” (s. 143). Taka konstrukcja zdania sugeruje, iż do kompetencji zarządu osiedla należy wybór ogólnego zebrania mieszkańców. W rzeczywistości jest odwrotnie, co wynika z następującego przepisu ustawy: „Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio”<sup>7</sup>.

Na marginesie należy dodać jeszcze jedną uwagę. Autorka często podczas analizy aktów prawnych używa terminu „zapis” (taka sytuacja występuje m.in. na stronie 38, 39, 49, 51, 52, 66, 67). Przywołane określenie jest wprawdzie bardzo pojemne, lecz mało precyzyjne. Jak podkreślił W. Skrzydło, „nie należy popularyzować tego terminu wśród czytelników, a szczególnie wśród studentów”<sup>8</sup>.

Pomimo pewnych nieścisłości pracę należy ocenić bardzo wysoko. Autorka zadała sobie olbrzymi trud przedstawienia syntezy funkcjonowania demokracji bezpośredniej w Polsce na poziomie lokalnym. W ten sposób wypełniła pewną lukę w badaniach nad samorządem terytorialnym. Warto odnotować, iż recenzowana pozycja została opracowana w oparciu o bogatą literaturę przedmiotu. Z uznaniem należy podkreślić również fakt, że na potrzeby napisania książki zostały podjęte rozbudowane badania empiryczne. Praca znacznie zyskała na wartości dzięki przeprowadzeniu badania ankietowego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

Marcin RACHWAŁ

Poznań

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2013, poz. 594, z późn. zm., art. 37 ust. 4.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, Recenzja książki *Referendum w III Rzeczypospolitej* (aut. A. K. Piasecki, Warszawa 2005), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 175.