

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej
ewolucji samorządu terytorialnego

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT–584

MAJ 2010

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Opracowanie:
dr Andrzej Krasnowolski

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

**Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego.
Władza w gminie – od Komitetów Obywatelskich „Solidarność”
do jednoosobowego organu wykonawczego.**

Wstęp

Ruch Solidarności, powstały w lecie 1980 roku jako ruch sprzeciwu wobec ucisku gospodarczego i represji politycznych, przekształcił się w zryw niepodległościowy. Rządzący znakomicie wiedzieli, że powstanie „Solidarności” było dowodem odrzucenia ideologii i praktyki komunizmu przez miliony polskich robotników, którzy doktrynalnie mieli stanowić alibi dla dyktatury komunistycznej. Wielomilionowy niezależny związek był polską formą sprzeciwu i niezależności od komunizmu, ruchem oporu w skali całego kraju. Podczas tych kilkunastu miesięcy lat 1980–1981, zwanych „karnawałem solidarnościowym” lewicowi działacze „Solidarności” podejmowali próby utworzenia samorządu robotniczego, mającego przejąć w zarządzanie majątek państwowy, ale nikt w „Solidarności” nie wystąpił z programem odbudowy samorządności terytorialnej, choć niektórzy naukowcy rozpoczęli prace nad jego sformułowaniem¹.

Po obradach „okrągłego stołu” i po wyborach z 4 czerwca 1989 roku nieoczekiwanie dla obu stron samorząd terytorialny stał się jednym z głównych tematów debat nad kształtem przebudowy Polski².

Realny socjalizm podporządkował wszystkie sfery życia wszechobecnemu państwu, a w okresie systemowych zmian kośćcem odbudowy społeczeństwa obywatelskiego nie mogły

¹ Szczegółowy przegląd ówczesnych koncepcji i prac przedstawił Jerzy Regulski i Michał Kulesza w *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, zwłaszcza s. 38 i nast. Patrz także Andrzej Piekara, *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, s. 124 i nast.

² Atmosferę tamtego okresu szczegółowo przedstawił Jerzy Regulski podczas konferencji w Senacie 30 czerwca 2009 - patrz *Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 18 i nast.

być związki zawodowe. Tym kośćcem stały się uformowane przed wyborami parlamentarnymi Komitety Obywatelskie, które początkowo były jedynie terytorialnymi, niezależnymi strukturami, powiązаны z NSZZ „Solidarność” i z jego przewodniczącym, Lechem Wałęsą. Skala samokształtowania się Komitetów Obywatelskich „Solidarność” zaskoczyła nie tylko władzę, ale i tzw. opozycję demokratyczną: powołane w celu przygotowania kampanii wyborczej od samego początku stały się czymś więcej, stały się formą „drugiej władzy” w terenie. Po miażdżącym zwycięstwie opozycji w wyborach parlamentarnych i upadku władzy komunistów ruch Komitetów Obywatelskich był jedyną znaczącą siłą społeczną na rzecz przemian systemowych. Był to jednak ruch niezwykle wewnętrznie zróżnicowany i pozbawiony jednoznaczności politycznej: była to integracja „przeciw”, a nie „wokół”.

W tej sytuacji działacze zwycięskiej opozycji demokratycznej, przystępując do przekształcania struktur scentralizowanego państwa socjalizmu realnego w kierunku społeczeństwa obywatelskiego i państwa zdecentralizowanego, musieli skoncentrować się na odtworzeniu samorządu terytorialnego. Powołanie się na społeczną naukę Kościoła i na jedną z fundamentalnych zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – zasadę pomocniczości oraz przeprowadzenie wolnych wyborów samorządowych umożliwiło odebranie władzy przedstawicielom komunistycznej nomenklatury w skali państwa. Była to jedyna droga do przekazania władzy w Polsce lokalnej osobom pochodzącym z wolnych wyborów, obdarzonych mandatem społecznego zaufania.

W wyborach samorządowych, przeprowadzonych 27 maja 1990 roku Komitety Obywatelskie „Solidarność” były naturalnym „aparatem” opozycji, poprzestającym na formule pozapolitycznego ruszenia obywatelskiego. Frekwencja wyborcza nie była „oszałamiająca”: wyniosła 42,27%, ale Komitety Obywatelskie „Solidarność” zdobyły 53,1% oddanych głosów. Lokalne komitety wyborcze uzyskały 24,7% głosów, a komitety wyborcze partii politycznych w skali kraju uzyskały znikome, najwyżej kilkuprocentowe poparcie (np. PSL – 4,3%, Socjaldemokracja RP – 2,7%, KPN – 1%).

Likwidacja Komitetów Obywatelskich „Solidarność” przypisywana jest tradycyjnie „wojnie na górze”, która rozgorzała przed wyborami prezydenckimi 1990 roku pomiędzy obozem skupionym wokół premiera Tadeusza Mazowieckiego i obozem zintegrowanym wokół przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Lecha Wałęsy. Wydaje się jednak, że ta „wojna na górze” jedynie ułatwiła podjęcie decyzji o likwidacji tych Komitetów, decyzji, która leżała w interesie wszystkich nowotworzonych partii politycznych. Istnienie Komitetów Obywatelskich hamowało bowiem proces formowania się partii politycznych.

Twórcy nowego prawa samorządowego, konstruując polski model samorządności, postawili na silną władzę rad gmin i na całkowicie uzależnione od nich organy wykonawcze: kolektywne zarządy w składzie od 4 do 7 członków, kierowane przez wójtów (burmistrzów czy prezydentów miasta). Była to naturalna reakcja na sytuację panującą w realnym socjalizmie, gdzie obowiązywała zasada całkowitej władzy nomenklaturowego naczelnika czy prezydenta miasta, dominujących radnych rad narodowych – socjalistycznej namiastki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym w jej pierwotnym brzmieniu, wójt albo burmistrz (prezydent miasta) oraz jego zastępca bądź zastępcy mogli być powoływani spoza składu gminy – pozostali członkowie zarządu byli radnymi, pełniąc równocześnie obie funkcje³. Odwołanie zarządu lub jego pojedynczych członków następowało bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady, po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na sesji następującej po sesji, na której wniosek został złożony.

Ta konstrukcja prawna nie sprzyjała stabilizacji władzy wykonawczej w sytuacji sprawowania rządów w większości polskich gmin przez przedstawicieli Komitetów Obywatelskich, wywodzących się z rozmaitych światopoglądowo środowisk i wrażliwych na efekty tworzących się podziałów politycznych.

Dwadzieścia lat ewolucji polskiego samorządu to nie tylko dostrzegane przez wszystkich wprowadzenie dwóch kolejnych szczebli samorządu: samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego. To również zmiana modelu samorządu gminnego, dokonywana poprzez zmiany prawa samorządowego, w tym zmiany ordynacji wyborczej.

Zmiany ordynacji wyborczej

Zmiany dokonane na tej płaszczyźnie są jednymi z najmocniej oddziałujących na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W minionych 20 latach ukierunkowane były one na zmniejszenie rozdrobnienia rad gmin i większą skuteczność wykonywania władzy lokalnej przez organy wykonawcze, początkowo zarządy, następnie zaś jednoosobowe organy.

Pierwszą zmianą było ograniczenie zasięgu przeprowadzania wyborów bezpośrednich do rad gmin. Twórcy ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 roku granicę ustanowili na 40 tysiącach mieszkańców (art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin), w gminach mniejszych wybory odbywały się poprzez głosowanie w okręgach

³ Art. 28 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

jednomandatowych. Ta zasada obowiązywała dwie kadencje, w latach 1990-1998. Nowa ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przesunęła granicę na 20 tysięcy mieszkańców, wprowadzając w gminach większych wybory proporcjonalne.

Druga zmiana dotyczyła metody rozdziału mandatów w okręgach wielomandatowych, gdzie stosowano proporcjonalną metodę rozdziału mandatów. Stosowana przy wyborach w dwóch pierwszych kadencjach zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë, od wyborów w 1998 roku została zastąpiona metodą d'Hondta, faworyzującą silniejsze ugrupowania i ograniczającą reprezentatywność wybieranych radnych. W wyborach samorządowych wprowadzona została więc ta sama metoda podziału mandatów, która obowiązywała w wyborach do Sejmu RP.

Najważniejszą, rewolucyjną zmianą było ustanowienie jednoosobowego organu wykonawczego gminy i wprowadzenie od wyborów 2002 roku bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza czy prezydenta miasta). Zmiana ta oznaczała faktycznie uniezależnienie organów wykonawczych od organów uchwałodawczych, czyli rad gmin.

Niedostrzeżona gminna rewolucja: od władzy radnych do władzy jednoosobowych organów wykonawczych

Wprowadzone w 2002 r. bezpośrednie wybory wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) diametralnie zmieniły ustrój samorządowy wymodelowany w 1990 r. w sytuacji, gdy politycy wprowadzający zmiany nie posiadali wykrystalizowanej koncepcji nowego modelu polskiego samorządu gminnego. Ta zmiana nie mogła zaskakiwać, gdyż była ukoronowaniem zmian następujących przez poprzednie 12 lat. Należy przypomnieć, że ustawa z 1990 r. dawała bardzo mocną pozycję radom, nie chroniąc wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Umożliwiało to dokonywanie zmian na stanowisku szefa zarządu nawet parokrotnie podczas jednego roku. Również wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie decydował o składzie całości zarządu, jego uprawnienie ograniczało się do zgłoszenia kandydata na swego zastępcę bądź kandydatów na zastępców. To rada podejmowała decyzje, a uzyskanie właściwego składu zarządu wymagało prowadzenia negocjacji między radą gminy a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Kolejne nowelizacje ustawy wprowadzały ograniczenia kompetencji rad i wzmacnianie pozycji szefa zarządu: bez jego rekomendacji nie można było powołać członka zarządu. Kolejne zmiany wydłużały w czasie procedurę odwoływania wójta

(burmistrza, prezydenta miasta) oraz ograniczały częstotliwość podejmowania prób zmiany zarządu.

Wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego gminy, pochodzącego z wyborów powszechnych i praktycznie niezależnego od rady gminy, było więc podsumowaniem i ukoronowaniem ewolucji, nie zaś nieoczekiwaną zmianą.

Ale to rozwiązanie ostatecznie zachwiało konstrukcją stworzoną przez autorów reformy samorządowej w 1990 r. Na konferencji w Senacie w 2006 roku senator Przemysław Alexandrowicz postawił tezę, że „rady stały się w znacznej mierze instytucjami – to jest może mocne określenie – nieco fasadowymi i bez znaczenia. Dlatego, że większość kompetencji rad jest bądź fikcyjna, bądź mało realna”⁴. Życie w pełni potwierdza tę diagnozę i to nie wyłącznie z przyczyn przytaczanych przez senatora Alexandrowicza.

Nie wchodząc głębiej w tę problematykę, warto wskazać na zasadniczy problem dotyczący współpracy organu uchwałodawczego i wykonawczego. Twórcy reformy samorządowej zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie – a z pewnością wykluczali funkcjonowanie w konflikcie. Tymczasem doświadczenia już prawie dwóch kadencji wskazują, że konflikt stał się regułą współistnienia obu organów w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną, niż większość rady. A jak wykazuje doświadczenie, nie są to rzadkie przypadki. Wypracowanie modelu koabitacji nie zawsze jest możliwe bądź realne. A funkcjonowanie w konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu – jest wręcz dysfunkcjonalne. Jest również bardzo źle odbierane przez członków społeczności lokalnej, którzy nie rozumiejąc istoty konfliktu interesów zawsze odwołują się do zasady: powinni razem pracować dla wszystkich, a nie kłócić się, bo przecież zgoda buduje, niezgoda zaś rujnuje.

Należy podkreślić, że realnie rada gminy nie jest wyposażona w narzędzia, które umożliwiałyby jej nakłonienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do realizacji podjętych przez nią uchwał. Na najważniejszą z uchwał w roku – o przyjęciu budżetu – rada ma minimalny wpływ, bo tylko organ wykonawczy ma prawo ją przedstawić, a wszelkie zmiany muszą być przez niego zaakceptowane. Nieuchwalenie zaś w terminie budżetu oznacza ustalenie go przez regionalną izbę obrachunkową, przeważnie zgodnie z przedstawionym projektem. Rada gminy powołuje komisję rewizyjną dla kontroli działalności burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Działania kontrolne mogą prowadzić również inne komisje rady gminy, ale możliwości realnego

⁴ *Senat a samorządy terytorialne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2006, s. 66 i nast.

sprzeciwu wobec działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone. Po pierwsze – raz w roku rada gminy, po rozpatrzeniu sprawozdania z tytułu wykonania budżetu gminy, podejmuje, na podstawie wniosku komisji rewizyjnej, uchwałę o udzieleniu bądź nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową i negatywne zaopiniowanie musi być oparte na szczegółowych i udokumentowanych zarzutach. Odmowa rady gminy udzielenia absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁵. Rada może podjąć inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy z przyczyny innej, niż nieudzielenie absolutorium – uchwała taka musi być podjęta w głosowaniu imiennym większością 3/5 głosów ustawowego składu rady⁶, ale nieoparcie takiego wniosku przez mieszkańców w ważnym referendum jest równoznaczne z rozwiązaniem rady gminy z mocy prawa⁷. Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest ważne, o ile wzięło w nim udział 3/5 liczby wyborców biorących udział w jego wyborze⁸.

Należy także wskazać, że prawo gmin do swobodnego ustalania podatków, czyli kolejna ważna kompetencja władcza samorządu, stanowienie lokalnego prawa w zakresie obciążeń finansowych członków wspólnoty, nie pozostaje bez ograniczeń. Minister Finansów corocznie ogłasza obwieszczeniem wydawanym na mocy art. 20 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy. Gminy teoretycznie mogą ustanawiać te stawki w dowolnej wysokości. Jednakże istnieje jedna okoliczność, skutecznie zniechęcająca gminy do stosowania obniżek tych maksymalnie wyznaczanych kwot. Otóż wysokość subwencji przyznawanej gminie z budżetu państwa liczona jest nie od faktycznych dochodów, ale dochodów możliwych do osiągnięcia przy ustanowieniu maksymalnie wysokich podatków. Ponieważ gminna kasa zawsze jest w stosunku do potrzeb w deficycie, wybór jest prosty: ustalone zostają maksymalne stawki podatku.

Zasadnicze ograniczenie kompetencji organu uchwałodawczego gminy wraz z praktycznie całkowitym uniezależnieniem od niego organu wykonawczego zachwiało

⁵ Art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Ustawa wyklucza podejmowanie takiego działania w okresie 9 miesięcy od rozpoczęcia kadencji i na 9 miesięcy przed jej zakończeniem.

⁶ Art. 28b cyt. ustawy.

⁷ Art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym.

⁸ Art. 55 ust. 2 cyt. ustawy.

równowagą ustroju gminy i konieczne jest rozważenie nowego określenia statusu i wzajemnych powiązań tych dwóch władz gminnych.

Służba cywilna w samorządzie a kadencyjny aparat polityczny

Założeniem twórców reformy samorządowej w 1990 roku było doprowadzenie do powstania w samorządzie korpusu służby cywilnej, niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to nigdy nie zostało zrealizowane. Przez wiele lat toczyła się dyskusja nad pozycją ustrojową skarbnika i sekretarza gminy. Sekretarz gminy od 1 stycznia 2009 roku nie jest już powoływany przez radę gminy – zdecydowała o tym ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych⁹. Jedynym stanowiskiem samorządowym, na które ma wpływ rada gminy, jest stanowisko skarbnika gminy, choć pojawiają się propozycje odebrania radom nawet tego wąskiego uprawnienia, jakim jest zatwierdzanie bądź odrzucanie kandydata wskazywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Jest to niewłaściwe nie tylko w związku z dalszą marginalizacją rady gminy, ale również dlatego, że powoływanie i odwoływanie skarbników przez jednoosobowy organ wykonawczy może uczynić z nich kolejnych zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w pełni od niego zależnych. Może prowadzić to do sytuacji, które *nota bene* już występują, że czas kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) to okres podejmowania działań ukierunkowanych na zapewnienie sobie ponownego wyboru, przy pomocy w pełni podległego aparatu urzędniczego. Pytaniem jest, czy przy tym modelu społecznie uzasadnione będzie dalsze utrzymywanie kosztownych rad gmin, które i tak nie mają praktycznie większych uprawnień ani większego znaczenia. Ich pozycja nie będzie silniejsza niż społecznie działających (bez prawa do diet) organów stanowiących jednostek pomocniczych (rad osiedli, rad sołeckich).

Polityka na szczeblu gminnym

Unormowania ordynacji wyborczej nie dają jednakowych szans wszystkim aktorom życia publicznego. Partie polityczne mają prawo tworzenia koalicyjnych komitetów

⁹ Ta nowa ustawa o pracownikach samorządowych wprowadziła w tym zakresie znaczne zmiany. Stanowisko sekretarza było stanowiskiem tworzoną na wniosek wójta, burmistrza (prezydenta miasta), a powołania konkretnej osoby dokonywała rada gminy. Obecnie wprowadzony został w każdej gminie obowiązek posiadania sekretarza, ale jest on zwykłym urzędnikiem, zatrudnianym na podstawie umowy o pracę.

wyborczych i rejestrowania wspólnych list wyborczych, uprawnienia takie nie przysługują niezależnym stowarzyszeniom czy komitetom wyborczym mieszkańców. Wydaje się uzasadnione zrównoważenie pozycji partii i organizacji społecznych w tym zakresie, gdyż organizacje pozarządowe są potężnym podmiotem polskiej demokracji.

Partie polityczne odgrywają decydującą rolę w radach od poziomu rad miast, poprzez rady powiatów, do sejmików województw. Budzi to skrajnie różne opinie – według jednych jest to niezgodne z ideą samorządu i absolutnie niedopuszczalne, według innych jest to realizacja zdrowej zasady odpowiedzialności przed wyborcami i uniemożliwienie doprowadzenia do sytuacji, w której tylko najzamożniejsi obywatele będą mogli tworzyć komitety wyborcze i finansować akcje wyborcze.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów jednoosobowego organu wykonawczego gmin było decyzją polityczną, a jednym z argumentów na jego rzecz było powiązanie tegoż organu nie z układami lokalnymi, ale z jasno określoną formacją polityczną. Bowiem od przywrócenia samorządu gminnego jest on obiektem nieustannej uwagi partii politycznych i każdorazowo wynik wyborów samorządowych oceniany jest jako wskaźnik zakorzenienia danej partii w Polsce lokalnej. Wybory na pozostałych szczeblach samorządu, w powiatach i województwach, są czysto polityczne i w skali Polski praktycznie żadne lokalne komitety nie mają szans na zdobycie mandatów i uzyskanie samorządowo-politycznej reprezentacji.

Polskim fenomenem jest fakt, że przy tak silnej preferencji politycznych komitetów wyborczych partie polityczne, przynajmniej formalnie, słabo były reprezentowane wśród kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Przeważająca większość wybranych startowała z komitetów wyborczych niezwiązanych formalnie z partiami politycznymi. Miasta, powiaty i sejmiki wojewódzkie zostały całkowicie zdominowane przez partie polityczne, natomiast w małych gminach udział kandydujących pod szyldami partii politycznych w wyborach 2006 roku obniżył się w stosunku do poprzednich wyborów i utrzymuje się znacznie poniżej 30%. Szczegółowe rezultaty walki wyborczej o stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2006 roku były następujące¹⁰:

¹⁰ Państwowa Komisja Wyborcza: http://www.pkw.gov.pl/gallery/57/77/57775/ML-statystyka_wojtow_wg_komitetow.pdf.

Komitety lokalne	2 014	81,87%
Polskie Stronnictwo Ludowe	253	10,28%
Prawo i Sprawiedliwość	77	3,13%
Platforma Obywatelska	46	1,87%
SLD+SDPL+PD+UP Lewica i Demokraci	42	1,71%
Samoobrona RP	25	1,02%

Należy podkreślić, że wśród wybieranych 2460 jednoosobowych organów władzy wykonawczej było 2135 wójtów w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, 261 w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców oraz 64 prezydentów miast na prawach powiatu¹¹. Tylko w tej ostatniej kategorii gmin przedstawiciele partii politycznych uzyskali zwycięstwo w 27 przypadkach, czyli w 42,19%. W gminach do 20 tysięcy mieszkańców kandydaci pozapartyjni odnieśli sukces w 83,28% przypadków, a w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców – w 76,25% przypadków.

Nie ulega wątpliwości fakt politycznych powiązań bardziej znaczących kandydatów stających do wyborów na stanowiska wykonawcze w gminach, ale równie znaczące jest uświadamianie sobie przez nich, że podkreślanie tych konotacji może nie przełożyć się na ich sukces wyborczy oraz że utrzymanie pewnej niezależności gwarantuje znacznie pewniejsze rządzenie, niż w przypadku utrzymywania politycznej podległości od lokalnych liderów partyjnych. Nie dotyczy to oczywiście stanowisk prezydentów największych polskich miast, bo tu walka odbywa się między kandydatami największych partii politycznych i stanowiska te są wysoko notowane w wewnątrzpartyjnych hierarchiach.

Referendum lokalne – narzędzie demokracji bezpośredniej

Instytucja referendum jest instytucją demokracji bezpośredniej, znajdującą oparcie nie tylko w ustawie ustrojowej, ale i ustawie zasadniczej: gwarantuje to artykuł 170 Konstytucji. Obywatele mają gwarancję podejmowania w wyborach decyzji nie tylko personalnych, ale również w sprawach merytorycznych, istotnych dla danej wspólnoty samorządowej, w tym

¹¹ Ibidem.

o samoopodatkowaniu się. Gwarancje ustrojowe istnieją, natomiast niezwykle utrudnione jest skorzystanie z nich.

Podstawowy obowiązujący próg 30% uczestnictwa w referendum powodował, że większość referendów przeprowadzanych w gminach w sprawie odwołania organu władzy gminnej (rady lub organu wykonawczego) była nieważna z powodu nieosiągnięcia obowiązującego progu. Według danych Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1992 – 2005 odbyło się 438 referendów, z których ważne było zaledwie 49, czyli 11%. Pozostałe 89% było nieważne z powodu nieprzekroczenia progu frekwencji wyborczej¹².

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw wprowadziła nową normę w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Zgodnie z nią referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne, o ile wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

W latach 2007 – 2010 odbyło się 79 referendów w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego w trakcie kadencji, z czego 14 było ważnych, czyli 17,7%.

Jeszcze mniejsza bywa frekwencja w referendach dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnej. Nawet referendum tak ważne społecznie, jak w sprawie obwodnicy Augustowa, w które zaangażowali się przywódcy partii politycznych szczebla krajowego i członkowie rządu, okazało się nieważne z powodu nieprzekroczenia progu frekwencji.

Pytaniem jest, czy w sytuacji, gdy nie ma żadnego progu w wyborach parlamentarnych i samorządowych, niezbędne jest ustanowienie tak wysokiego progu przy referendum? Czy fakt iluzoryczności gwarancji konstytucyjnej nie powinien skłonić ustawodawcy do rewizji regulacji ustawy o referendum lokalnym, zwłaszcza w kontekście frekwencji we wszelkich wyborach, w których przecież nie obowiązuje żaden próg? Wątpliwości te tak podsumowują autorzy komentarza do ustawy o referendum lokalnym¹³: „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. Przykładowo w latach 2002-

¹² Państwowa Komisja Wyborcza:

http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=1882&news_id=4788&layout=1&page=te xt.

2006 tylko 10 referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego, na 95 przeprowadzonych, było ważnych. Najwyższa frekwencja była w referendum o odwołanie Wójta i Rady Gminy Kleszów z dnia 16 maja 2004 r. i wynosiła 71,97%. Najniższą frekwencję, 2%, miało referendum przeprowadzone w dniu 23 maja 2004 r. o odwołanie Burmistrza Miasta Stawiski. W piśmiennictwie w związku z tym dość powszechnie przyjmuje się, że jest to wynik zbyt wysokiego progu frekwencji (por. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002, s. 222-224; M. Szabo, *Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów* (w:) *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej - teoria i praktyka*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2005, s. 318-322). Są również wypowiedzi, z których wynika, że ustawowe ograniczenia wynikające z ustalonego progu frekwencji racjonalizują zachowania społeczne (por. Z. Niewiadomski, *Demokracja bezpośrednia w warunkach współczesnego samorządu terytorialnego (rozwiązania ustrojowo-prawne)* (w:) *Samorząd terytorialny drogą do demokracji*, pod red. P. Buczkowskiego, R. Sowińskiego, Poznań 1994, s. 29)".

* * *

Dokonany powyżej skrótowy przegląd wybranych problemów samorządności skłania do postawienia pytania: czy wprowadzanie kolejnych nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, biorąc pod uwagę, że od marca 1990 roku nowelizacji tych było 59, jest właściwą drogą do poprawy prawa samorządowego, czy też należałoby powołać zespół, który po dokonaniu diagnozy stanu samorządu gminnego przystąpiłby do opracowania nowej ustrojowej ustawy.

¹³ K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, ABC, Poznań 2007.

