

INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. Pojęcie i rodzaje demokracji

Obecnie w polskim porządku prawnym dominują formy demokracji pośredniej, zwanej inaczej demokracją przedstawicielską. Dzieje się tak z powodu licznego zbiorowego podmiotu suwerenności, czyli narodu. Jednakże podstawowe elementy demokracji bezpośredniej, wykształcone pierwotnie w Atenach, ciągle znajdują zastosowanie w ustrojach państw demokratycznych¹. Aby zająć się dokładną analizą współcześnie funkcjonujących instytucji demokracji bezpośredniej, należy najpierw przedstawić pojęcie demokracji i jej rodzaje.

Termin demokracja pochodzi z języka greckiego (*demos* – lud, *kratos* – rządy) i w dosłownym rozumieniu tego słowa oznacza rządy ludu. Demokracja jest więc formą rządu, w której władzę sprawuje lud. Jednakże, jak pisze Maria Marczevska-Rytko, z Grecji wywodzi się jedynie pojęcie demokracji, nie możemy tam szukać modelu nowoczesnego ustroju demokratycznego, ponieważ funkcjonowanie ustroju greckiego znacznie różniło się od funkcjonowania współczesnych państw demokratycznych. W starożytnej Grecji prawa jednostki nie podlegały jakiegokolwiek instytucjonalizacji i ochronie (co jest podstawą regulacji prawnej państw współczesnych) a prawo do uczestnictwa w życiu politycznym kraju miała jedynie mniejszość dorosłych mieszkańców państwa-miasta. Terminu demokracja w obecnym tego słowa znaczeniu zaczęto używać dopiero w dziewiętnastym stuleciu, jako definicji systemu rządów przedstawicielskich, w którym władza jest sprawowana przez reprezentantów wybieranych w wolnych wyborach przez większość mężczyzn uprawnionych do głosowania. Takie rozwiązania obowiązywały na przykład w dziewiętnastowiecznych Stanach Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii².

Współcześnie w nauce prawa konstytucyjnego demokracja jest definiowana jako forma państwa, „konstytucyjnie określony sposób życia politycznego i społecznego, opierający się na zasadzie równości i wolności członków zbiorowego podmiotu suwerenności, w którym mają oni prawnie zagwarantowany bezpośredni lub pośredni wpływ na podejmowanie decyzji państwowych”³. Suweren sprawuje także kontrolę nad działalnością organów państwowych i udziela przedstawicielom legitymacji do podejmowania określonych działań. Bogusław Banaszak jako najważniejsze elementy ustroju demokratycznego, określone w konstytucjach państw, wymienia: zwierzchnictwo narodu, który sprawuje władzę bezpośrednio lub przez swoich reprezentantów, posiadanie przez obywateli praw i wolności, dzięki którym biorą oni udział w sprawowaniu władzy i w procesie decydowania, podejmowanie

* Autorka jest absolwentką administracji oraz studentką prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 237.

² M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2011, s. 15–17.

³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 216.

decyzji większością głosów (jednakże z uwzględnieniem praw mniejszości), udział obywateli w podejmowaniu decyzji zarówno prawotwórczych, jak i innych decyzji państwowych, związane działanie wszystkich organów państwowych nie tylko prawem, ale także wolą zbiorowego podmiotu suwerenności oraz podleganie tych organów kontroli sprawowanej przez zbiorowy podmiot suwerenności⁴. Jak piszą B. Banaszak i A. Preisner: „istotą demokracji jest równe uczestnictwo wszystkich członków podmiotu suwerenności w podejmowaniu wspólnych decyzji”⁵.

Chcąc dokonać typizacji rodzajów demokracji, możemy odwołać się do czterech najważniejszych kryteriów: sposobu sprawowania władzy, systemu rządów, formy państwa oraz do kryteriów o charakterze historycznym. Ze względu na sposób sprawowania władzy, możemy wyróżnić demokrację pośrednią (inaczej zwaną demokracją przedstawicielską) oraz demokrację bezpośrednią (partycypacyjną). W demokracji przedstawicielskiej władza jest sprawowana przez zbiorowy podmiot suwerenności, jednakże nie samodzielnie, a przez wybranych reprezentantów. Z kolei w demokracji bezpośredniej – jak sama nazwa wskazuje – władza jest sprawowana przez ogół jednostek bezpośrednio, bez uprzedniego wyłonienia przedstawicieli w wyborach. Ze względu na system rządów wyróżniamy: demokrację parlamentarną (w której parlament ma istotny wpływ na ustawodawstwo i egzekutywę) oraz prezydencką (w której występuje silna pozycja głowy państwa a także separacja egzekutywy i legislatywy), ze względu na formę państwa – demokrację pluralistyczną (w której szeroko rozwinięte są prawa polityczne jednostki, a funkcjonowanie państwa jest oparte na zasadzie podziału władzy i systemie wielopartyjnym) oraz centralistyczną (gdzie jednolita linia działalności państwa jest ustalana w drodze demokratycznej, jednak nie ma później możliwości jej modyfikacji), ze względu na kryteria o charakterze historycznym – demokrację antyczną (zwłaszcza grecką i ateńską) oraz nowożytną (funkcjonującą od XVI stulecia aż do chwili obecnej)⁶. W niniejszej pracy pominięto dokładną analizę wszystkich rodzajów demokracji, natomiast szczegółowo omówione zostanie funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i na poziomie jednostek podziału terytorialnego.

2. Pojęcie demokracji partycypacyjnej

Na początek omówić należy dokładnie pojęcie, cechy i instytucje demokracji bezpośredniej. Podejmując próbę zdefiniowania pojęcia tego rodzaju demokracji, możemy odwołać się nie tylko do kontekstu prawnego, ale także politologicznego i socjologicznego. Rozumienie terminu „demokracja” jest różnorodnie przedstawiane przez poszczególnych autorów, jednakże możemy wskazać trzy wiodące kierunki określające istotę demokracji bezpośredniej. Pierwszy z nich zakłada, że współcześnie nie ma miejsca na funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu ogólnokrajowym, ponieważ nie jest możliwa do spełnienia przesłanka jedności czasu i miejsca podejmowania decyzji przez obywateli. Druga z przesłanek – konieczność zagwarantowania udziału wszystkich osób

⁴ *Ibidem*, s. 274.

⁵ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 137.

⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 217.

uprawnionych do podejmowania decyzji w całym procesie rozstrzygnięcia, poczynając od jego przedstawienia aż do podjęcia w formie wymaganej przez prawo – również nie jest możliwa do spełnienia na poziomie ogólnokrajowym⁷. Tak ujmowane formy demokracji bezpośredniej mogą być jednak realizowane na poziomie lokalnym, na obszarze właściwym dla danych jednostek podziału terytorialnego⁸.

Drugi pogląd na temat demokracji bezpośredniej, prezentowany przez włoskiego teoretyka polityki, Giovanniego Sartoriego, opiera się na wyróżnieniu kilku podstawowych rodzajów demokracji: partycypacyjnej, bezpośredniej, wyborczej oraz demokracji za pomocą referendum⁹. Sartori odróżnił instytucję demokracji bezpośredniej od instytucji demokracji poprzez referendum. Podkreślił, że istnieją dwa powody, dzięki którym demokrację poprzez referendum możemy uznać za odrębny rodzaj demokracji. „Pierwszy to ten, że demokracja poprzez referendum jest bezpośrednia w tym sensie, że nie istnieją w niej ciała pośredniczące; traci jednak inną cechę demokracji bezpośredniej – bezpośredniość wzajemnych oddziaływań”¹⁰. Jako drugi powód Sartori wskazuje fakt, że „instrument referendum można także wprowadzić do teorii i praktyki demokracji przedstawicielskiej”¹¹. Jak pisze P. Uziębło, Sartori neguje istnienie demokracji bezpośredniej czy nawet semibezpośredniej, sprowadzając szczerunkowe instytucje partycypacyjne jedynie do elementów demokracji pośredniej¹².

Trzecie ujęcie demokracji bezpośredniej zakłada, że stanowią ją „wszystkie te mechanizmy, które zakładają uczestnictwo zbiorowego podmiotu suwerenności w jakimś, w zasadzie dowolnym, etapie podejmowania rozstrzygnięcia przy jednoczesnej konieczności odniesienia się – choć niekoniecznie pozytywnego – do wyrażonych przez ogół wyborców, bądź też ich część, poglądów na daną kwestię”¹³. Trafną definicję podaje w tym przypadku B. Banaszak, według którego demokracja partycypacyjna to system, w którym występuje „osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”¹⁴.

Istnieje także wiele innych poglądów na temat demokracji bezpośredniej, wyrażanych przez różnych autorów. Przykładowo – W. Kulesza i P. Winczorek, w swojej pracy zatytułowanej *Demokracja u schyłku XX wieku*, przedstawiają demokrację partycypacyjną oraz demokrację przedstawicielską jako konkurujące ze sobą i w efekcie nie mogące ze sobą

⁷ Dzieje się tak z powodu licznego zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu) we współczesnych państwach demokratycznych. Piotr Uziębło w swojej pracy mówi także o specjalizacji poszczególnych dziedzin życia i związanych z nimi podejmowanych decyzji, wymagających posiadania specjalistycznej wiedzy, koniecznej do podjęcia właściwego rozstrzygnięcia. Ujmowana w powyższy sposób demokracja bezpośrednia nie występuje współcześnie, ma jedynie historyczny charakter; por. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 13–14.

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 33.

¹⁰ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 146–147.

¹¹ *Ibidem*.

¹² P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 14.

¹³ *Ibidem*, s. 15.

¹⁴ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 216.

współdziałać w tym samym czasie¹⁵. Warty przytoczenia jest pogląd przedstawiany przez Arenda Lijpharta, według którego demokracja bezpośrednia to nie tylko instytucja referendum, ale także podejmowanie decyzji personalnych. Jako przykład podaje wybieranie szefa władzy wykonawczej w głosowaniu powszechnym w Stanach Zjednoczonych, Portugalii, Finlandii czy Austrii¹⁶.

Ustroje państw demokratycznych współczesnego świata są oparte głównie na demokracji przedstawicielskiej, jednakże możemy w nich zauważyć także funkcjonowanie licznych instrumentów demokracji bezpośredniej, takich jak: referendum, plebiscyt, weto ludowe, inicjatywę ludową, konsultację ludową (zaliczaną czasem do instrumentów demokracji semibezpośredniej), zgromadzenie ludowe, *recall* oraz tzw. odwołanie orzeczenia¹⁷. W niniejszej pracy nie zostaną scharakteryzowane wszystkie z wyżej wymienionych instytucji, ponieważ większość z nich nie występuje w polskim porządku prawnym. Analizie zostaną zatem poddane jedynie: referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza oraz pewne formy demokracji semibezpośredniej. Pominięte zostaną również kwestie proceduralne związane z kampanią referendalną, czy czynności podejmowane przez komitet inicjatywy ustawodawczej, ponieważ celem niniejszej pracy jest przedstawienie istoty instytucji demokracji partycypacyjnej, a nie schematu jej urzeczywistnienia.

W polskim porządku prawnym, mimo przewagi instytucji demokracji pośredniej, funkcjonują pojedyncze formy demokracji partycypacyjnej. Już sama ustawa zasadnicza stanowi, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”¹⁸. Zgodnie z Konstytucją RP obywatele mogą wyrażać swoją wolę bezpośrednio poprzez referendum ogólnokrajowe, referendum lokalne oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą¹⁹. Obok instytucji demokracji bezpośredniej *sensu stricte* możemy również wskazać na istnienie instrumentów demokracji semibezpośredniej, wśród których wymienia się prawo do petycji oraz wysłuchanie publiczne²⁰.

3. Referendum ogólnokrajowe

Referendum, zwane także głosowaniem ludowym, jest definiowane jako „forma ustrojowa zapewniająca bezpośrednie decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego”²¹. Nazwa ta wywodzi się z łacińskiego słowa *referere*, czyli: referować, przedstawiać²². Według M. Marczevskej-Rytko, instytucja referendum ma trzy charakterystyczne cechy: bezpośredni udział suwerena w wyrażaniu swojej woli, posiadanie tylko jednego głosu przez każdego z obywateli, uznanie decyzji wskazanej przez większość

¹⁵ W. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 39–40.

¹⁶ Więcej: M. Marczevskej-Rytko, *op. cit.*, s. 32.

¹⁷ Więcej: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 236–243; P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 35–56.

¹⁸ Art. 4 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁹ Art. 90 ust. 3, art. 118 ust. 2, art. 125, art. 170, art. 235 Konstytucji.

²⁰ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 209–215.

²¹ A. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 1, s. 9.

²² P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 42.

za podstawę podczas stanowiących aktów prawnych. Trzeba jednak pamiętać, że wynik referendum nie zawsze musi mieć moc wiążącą dla organów stanowiących prawo. Instytucja referendum, choć ujęta w porządkach prawnych wielu państw demokratycznych, jest w praktyce stosowana niezwykle rzadko. Współcześnie pełni ważną rolę przede wszystkim w Szwajcarii oraz Stanach Zjednoczonych, choć występuje także we Włoszech, Hiszpanii, Norwegii, Austrii, Francji oraz Polsce²³. Typologia rodzajów referendów jest przedstawiana w sposób różnorodny. Piotr Uziębło wymienia trzy podstawowe typy głosowań ludowych: konstytucyjne, ustawodawcze oraz problemowe, zwane także administracyjnym. Zdaniem autora referenda konstytucyjne to jedynie takie głosowania, które bezpośrednio dotyczą projektu ustawy zasadniczej lub jej zmiany. Problematyka referendum ustawodawczego zostaje przedstawiona podobnie. Z kolei referendum problemowe „oznacza wybór przez suwerena konkretnego rozwiązania, które zostało przedłożone mu do rozstrzygnięcia”²⁴. Natomiast B. Banaszak dokonuje o wiele bardziej szczegółowej typizacji rodzajów referendów, wyróżniając referendum obligatoryjne (kiedy na ustawodawcy ciąży uregulowany w konstytucji obowiązek przeprowadzenia referendum) i fakultatywne (kiedy przeprowadzenie referendum jest zależne od woli uprawnionych organów), ogólnokrajowe (w którym uprawnionym podmiotem są wszyscy obywatele danego państwa) i lokalne (w którym wziąć mogą udział mieszkańcy danej jednostki podziału terytorialnego), konstytucyjne, ustawodawcze i w sprawie samoopodatkowania się obywateli, ratyfikacyjne (kiedy akt normatywny osiąga pełną moc wiążącą dopiero po przeprowadzeniu referendum) i opiniodawcze (kiedy obywatele jedynie wyrażają swoją wolę, a organ może, ale nie musi postąpić zgodnie z nią)²⁵. Podobnej typizacji dokonuje również A. Piasecki, wyodrębniając dodatkowo referendum konstytucyjne, zwane inaczej stanowiącym²⁶. Podobny podział przedstawia także P. Uziębło w dalszej części swojej pracy²⁷.

Na podstawie norm obowiązujących w polskim porządku prawnym referenda możemy podzielić na ogólnokrajowe i lokalne. Pierwsze z nich jest „procedurą głosowania powszechnego, w której obywatele polscy wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy”²⁸. Kwestia referendum ogólnokrajowego jest dość obszernie uregulowana w ustawie zasadniczej, która wyróżnia trzy rodzaje referendów ogólnokrajowych: referendum stanowiące wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz referendum w sprawie zmiany Konstytucji RP²⁹. Przepisy zawarte w ustawie zasadniczej są uszczegółowiane przez ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, która reguluje głównie kwestie proceduralne związane z przeprowadzeniem głosowania³⁰.

²³ Więcej: M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 111–112.

²⁴ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 42–45.

²⁵ Więcej: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 240–241.

²⁶ A. Piasecki, *op. cit.*, s. 9–10.

²⁷ Więcej: P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 44–47.

²⁸ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 247.

²⁹ Art. 90, 126 i 235 Konstytucji.

³⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 318) – dalej u.r.o.

Pierwsze z wymienionych w Konstytucji referendum – referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może dotyczyć dwóch różnych sytuacji. Pierwsza związana jest z procedurą, o której mowa w art. 90 Konstytucji i dotyczy możliwości przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ta szczególna umowa międzynarodowa może być zgodnie z regulacją konstytucyjną ratyfikowana albo w drodze referendalnej albo w drodze parlamentarnej. Zgodnie z art. 90 ust. 4 decyzję o wyborze trybu podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³¹.

W drodze referendalnej może być również wyrażona zgoda na ratyfikację innych umów międzynarodowych. Decyzję o zarządzeniu takiego referendum może podjąć Sejm lub też Prezydent za zgodą Senatu. Kolejną kwestią jest referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację pozostałych umów międzynarodowych. Może je zarządzić Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu³².

W obu przypadkach wynik głosowania będzie wiążący, jeżeli w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych obywateli, a jeżeli większość głosujących opowie się na wyrażeniem zgody na ratyfikację, to Prezydent będzie mógł to uczynić³³.

Kolejną uregulowaną przez ustawę zasadniczą instytucją jest referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Procedura dotycząca przeprowadzenia referendum oraz stwierdzanie jego ważności i charakteru wiążącego są analogiczne do unormowań dotyczących referendum wskazanego w art. 90 Konstytucji. Jednakże występuje tu kilka różnic – przede wszystkim dotyczących zarządzenia referendum. Sejm może działać bowiem nie tylko z własnej inicjatywy, ale także na wniosek Senatu, Rady Ministrów oraz grupy co najmniej 500 tysięcy osób uprawnionych do udziału w głosowaniu. Jednakże inicjatywa obywateli w tym zakresie nie może dotyczyć dochodów i wydatków państwa (zwłaszcza podatków i innych danin publicznych), obronności oraz amnestii. Podobnie jak w przypadku referendum dotyczącego umowy międzynarodowej, instytucja uregulowana w art. 125 ustawy zasadniczej ma charakter fakultatywny³⁴. Przedmiot tego referendum jest określony w sposób abstrakcyjny – ustawodawca nie dokonuje wyliczenia spraw, jakie mogą być poddane głosowaniu. Jednakże, jak podaje E. Zieliński, mogą one dotyczyć regulacji konstytucyjnych, rozwiązań ustrojowych, stosowania nowoczesnych technologii, kwestii moralnych (takich jak ochrona życia poczętego czy zawieranie związków między osobami tej samej płci) oraz innych spraw publicznych³⁵. Przedmiotem głosowania nie powinna być jednak kwestia już uregulowana w porządku prawnym. Istotne jest jednak, aby regulacje będące przedmiotem referendum były na tyle precyzyjnie określone, aby wynik ważnego referendum mógł „konkretyzować (...) późniejszą treść rozwiązań, podejmowanych przez uprawnione do tego organy”³⁶.

³¹ Art. 90 Konstytucji.

³² Art. 71–75 u.r.o.

³³ Art. 90 ust. 3, art. 125 ust. 2 i 3 Konstytucji, art. 73 u.r.o.

³⁴ Więcej: art. 60–63 u.r.o.

³⁵ Więcej: E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] D. Waniek, M. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1955, s. 16–22.

³⁶ http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf, dostęp: 20.04.2015.

Kolejnym wskazanym w ustawie zasadniczej instrumentem demokracji bezpośredniej jest referendum konstytucyjne. Podobnie jak w przypadku pozostałych, scharakteryzowanych powyżej rodzajów referendów, tak i w przypadku referendum konstytucyjnego wskazuje się na jego fakultatywny charakter – zażądać jego przeprowadzenia może co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP, jeżeli projekt zmiany ustawy zasadniczej dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII Konstytucji RP. W odniesieniu do referendum zatwierdzającego zmianę ustawy zasadniczej ustawodawca nie przewiduje konieczności uzyskania określonego poziomu frekwencji. Głosowanie uznaje się za ważne bez względu na to, jaki odsetek uprawnionych do głosowania wziął w nim udział. Jeżeli co najmniej połowa głosujących opowie się za zmianą Konstytucji – zostaje ona przyjęta, w przeciwnym razie jest ona bezwzględnie odrzucona³⁷.

4. Referendum lokalne

Drugim rodzajem referendum występującym w polskim porządku prawnym jest referendum lokalne. Istota referendum lokalnego jest przedstawiana analogicznie do istoty funkcjonowania referendum ogólnokrajowego i stanowi ją wyrażenie woli przez obywateli w sprawach dotyczących danej jednostki podziału terytorialnego³⁸. Regulacja konstytucyjna jest w tym przypadku bardzo ogólna – ustawa zasadnicza stanowi jedynie, 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”³⁹. Uszczegółowienia regulacji konstytucyjnej dokonuje natomiast ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, zgodnie z którą w głosowaniu mogą brać udział jedynie osoby będące członkami danej wspólnoty samorządowej, stale zamieszkujące na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego, mające czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego tej jednostki⁴⁰. Należy pamiętać, że prawo udziału w głosowaniu przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale także obywatelom Unii Europejskiej, którzy ukończyli 18 rok życia, posiadają stałe miejsce zamieszkania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego i zostali wpisani do stałego rejestru wyborców nie później niż 12 miesięcy przed dniem głosowania⁴¹. Uczestnicy referendum lokalnego są w nauce nazywani „lokalnym suwerenem” czy też „lokalnym zbiorowym podmiotem suwerenności”⁴². Przedmiot głosowania może dotyczyć odwołania organu stanowiącego danej jednostki albo urzędującego w niej wójta, burmistrza lub prezydenta, samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wchodzące w zakres zadań i kompetencji jednostki (dotyczy tylko gmin), spraw dotyczących danej gminy, powiatu lub województwa wchodzących w zakres zadań i kompetencji tej jednostki oraz innych istotnych

³⁷ Art. 235 Konstytucji; art. 76–79 u.r.o.

³⁸ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 244.

³⁹ Art. 170 Konstytucji.

⁴⁰ Art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.) – dalej u.r.l.

⁴¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 258.

⁴² J. Kuciński, *op. cit.*, s. 245.

spraw społecznych, gospodarczych i kulturowych⁴³. B. Banaszak wskazuje na istotną różnicę między referendum lokalnym a referendum ogólnokrajowym – pierwsze z nich może bowiem dotyczyć wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem danej wspólnoty samorządowej, a nie tylko spraw o znaczeniu szczególnym. Podziału referendów lokalnych dokonujemy analogicznie do podziału jednostek samorządu terytorialnego – wyróżniamy więc referendum gminne, powiatowe i wojewódzkie. Możliwe jest również wyróżnienie referendum o charakterze obligatoryjnym – jeśli głosowanie dotyczy odwołania organu stanowiącego danej jednostki albo wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także w przypadku samoopodatkowania się mieszkańców, oraz referendum o charakterze fakultatywnym – we wszystkich pozostałych przypadkach⁴⁴. Niektórzy autorzy wskazują jednak, że w porządku prawnym Rzeczypospolitej nie istnieje instytucja referendum obligatoryjnego i używają określenia „referendum warunkowo/względnie obligatoryjne”, argumentując, że nie musi być ono przeprowadzone, jednak jedynie zastosowanie tej instytucji może prowadzić do odwołania danego organu⁴⁵. Prawo inicjatywy przeprowadzenia referendum lokalnego ma organ stanowiący gminy, powiatu lub województwa oraz 10 (w przypadku gminy i powiatu) lub 5 (w przypadku województwa) procent mieszkańców uprawnionych do głosowania⁴⁶. Wartą zauważenia kwestią jest dość duża rola obywateli w zakresie inicjowania przeprowadzenia referendum, której ustawa poświęca osobny rozdział. Według niej z inicjatywą wystąpić może grupa piętnastu obywateli, mających czynne prawo wyborcze w wyborach organu stanowiącego powiatu lub województwa lub grupa pięciu mieszkańców w przypadku referendum gminnego (z wyjątkiem referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic – w tym przypadku wymagana jest inicjatywa piętnastu osób). Prawo inicjatywy przysługuje także statutowej strukturze terenowej partii politycznej oraz posiadającej osobowość prawną organizacji społecznej, która działa na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁷. Ponadto należy podkreślić, że mieszkańcy posiadają wyłączną inicjatywę w zakresie odwołania organu stanowiącego⁴⁸. Ustawodawca uregulował również kwestię ważności referendum lokalnego. Głosowanie jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział minimum 30 procent uprawnionych. Wyjątkiem jest głosowanie w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub urzędującego w niej wójta, burmistrza lub prezydenta – jest ono ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze danego organu. Referendum ma charakter rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań opowiedziało się przynajmniej połowa głosujących. Wyjątek stanowi głosowanie w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców – żeby nałożyć na obywateli danej jednostki samorządu terytorialnego nowy podatek, konieczne jest podjęcie decyzji większością co najmniej 2/3 ważnych głosów⁴⁹. Frekwencja pełni w przypadku referendum lokalnego ogromną rolę, bowiem większość

⁴³ Art. 3 u.r.l.

⁴⁴ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 257–259.

⁴⁵ Więcej: J. Kuciński, *op. cit.*, s. 245–246.

⁴⁶ Art. 4 u.r.l.

⁴⁷ Art. 11 u.r.l.

⁴⁸ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 245–246.

⁴⁹ Art. 55–56 u.r.l.

z głosowań, które odbyły się w ciągu ostatnich lat nie spełniła wyżej wymienionych kryteriów i referenda zostały uznane za nieważne.

5. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Ostatnią z wymienionych w ustawie zasadniczej instytucji demokracji bezpośredniej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, przed 1997 r. nieistniejąca w polskim prawie konstytucyjnym⁵⁰. Art. 118 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje (...) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”, przy czym nie muszą oni posiadać miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹. W dalszej części przepisu – podobnie jak w przypadku referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnego – następuje odesłanie do regulacji ustawowej. Obecnie jest to ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Jak stanowią jej przepisy, wymagane jest wystąpienie z gotowym projektem ustawy, przy czym nie może on dotyczyć spraw, dla których ustawa zasadnicza przewiduje wyłączną właściwość innych podmiotów, takich jak na przykład zmiana przepisów ustawy zasadniczej czy kwestie związane z ustawą budżetową, dochodami i wydatkami państwa. Projekt przygotowuje komitet inicjatywy ustawodawczej, prowadzi on także kampanię promocyjną oraz zajmuje się zbieraniem podpisów. Komitet posiada osobowość prawną i ponosi wszelkie koszty związane ze swoją działalnością. Może on zostać utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli polskich, którzy po zebraniu tysiąca podpisów przekazują Marszałkowi Sejmu projekt ustawy, a następnie w ciągu trzech miesięcy muszą skierować do niego projekt wraz z co najmniej 100 000 podpisów⁵². W niniejszej pracy nie będą opisane wszystkie kwestie proceduralne dotyczące pracy nad obywatelskim projektem ustawy, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na pewne „udogodnienia”, jakie przewiduje ustawa. Wskazują one na szczególną rolę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Możemy wśród nich wymienić fakt, że pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się nie później niż 3 miesiące od jego wniesienia (nie później niż 6 miesięcy w przypadku rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu) i odbywa się ono na posiedzeniu plenarnym, a nie na posiedzeniach poszczególnych komisji. Obywatelskiego projektu ustawy nie dotyczy również zasada dyskontynuacji prac parlamentu⁵³. Świadczy to o pewnym uprzywilejowaniu projektu aktu normatywnego sporządzonego przez obywateli wobec projektów zgłoszonych w standardowym trybie. Jednakże, o czym przypomina B. Banaszak, prawodawca „gwarantuje wprawdzie rozpatrzenie projektu obywatelskiego w określonym czasie w ramach pierwszego czytania, ale już nic nie mówi o czasie, w jakim ma zakończyć się postępowanie nad nim”⁵⁴. Według Banaszaka

⁵⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 5.

⁵¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 244.

⁵² Art. 2–5, art. 10 ust. 2–3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688).

⁵³ Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu, sprawy rozpatrywane przez Sejm poprzedniej kadencji nie są przekazywane do rozpatrzenia przez Sejm następnej kadencji.

⁵⁴ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 246.

świadczy to o pewnej niekonsekwencji ze strony ustawodawcy, gdyż projekt może tak długo przeleżeć w sejmowej „zamrażarce”, że stanie się nieaktualny. Warto wspomnieć również, że ustawa zezwala na udział przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej w pracach Sejmu i Senatu. Komitet ma również możliwość wycofania projektu ustawy, jednakże nie posiada prawa do zmiany treści projektu⁵⁵. Niektórzy autorzy klasyfikują obywatelską inicjatywę ustawodawczą jako instytucję demokracji semibezpośredniej ze względu na to, że ostateczna decyzja co do treści ustawy należy do parlamentu, suweren nie podejmuje więc ostatecznego rozstrzygnięcia⁵⁶.

6. Instytucje demokracji semibezpośredniej

Obok instrumentów demokracji pośredniej i bezpośredniej możemy wyróżnić także instytucje demokracji semibezpośredniej. Można do nich zaliczyć prawo petycji oraz wysłuchanie publiczne. Prawo petycji, podobnie jak wyżej omawiane instytucje, jest uregulowane w ustawie zasadniczej. Art. 63 Konstytucji stanowi: „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Również w tym przypadku następuje odesłanie do bardziej szczegółowej regulacji ustawowej. Obecnie regulacja ta zawarta jest w Kodeksie postępowania administracyjnego. P. Uziębło podkreśla, że w k.p.a. należycie zdefiniowane zostało jedynie pojęcie skargi i wniosku, natomiast pominięte zostało pojęcie petycji. Jednakże petycję traktować można jako wniosek lub skargę o charakterze zbiorowym. Należy pamiętać, że prawo składania petycji, skarg i wniosków przysługuje nie tylko obywatelowi polskiemu, ale każdej osobie fizycznej, prawnej czy też jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁵⁷. Przepisy k.p.a. określają również rolę mediów i organizacji społecznych, które przekazują skargi i wnioski do właściwych organów. Z kolei odpowiednie organy mają obowiązek zawiadomienia redakcji lub organizacji społecznej o sposobie załatwienia skargi lub wniosku na jej żądanie⁵⁸. Redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz organizacje społeczne pełnią więc w tym wypadku rolę „pośredników” między obywatelami a organami administracji państwowej.

Za kolejną instytucję demokracji semibezpośredniej należy uznać wysłuchanie publiczne, uregulowane w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁵⁹. Zgodnie z nią każdy może wziąć udział w wysłuchaniu publicznym, jeżeli wcześniej zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem danego aktu normatywnego. Wymagane jest przy tym uzasadnienie chęci uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym poprzez określenie wpływu aktu prawnego na osobisty interes zainteresowanego lub interes publiczny. Instytucja wysłuchania publicznego nie ma jednak charakteru obligatoryjnego, decyzję o jej

⁵⁵ *Ibidem*, s. 245–246.

⁵⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 130.

⁵⁷ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 209–210.

⁵⁸ Art. 248–251 k.p.a.

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

przeprowadzeniu podejmuje podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu danego aktu normatywnego⁶⁰.

7. Praktyka stosowania instytucji demokracji bezpośredniej w RP

Warto przyjrzeć się dokładniej praktyce stosowania instytucji demokracji bezpośredniej i podjąć próbę odpowiedzi na pytanie – czy ich stosowanie jest niezbędne w naszym kraju? Czy nie są one zbyt kosztowne? I wreszcie: czy obywatele posiadają odpowiednie kompetencje, aby decydować o ważnych sprawach dotyczących kształtu obowiązującego porządku prawnego, a niejednokrotnie także regulacji zawartych w ustawie zasadniczej – najwyższym prawie w państwie?

Na sam początek należy podjąć próbę analizy stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego w ostatnich latach. Jak pisze J. Kuciński, „Polska nie należy do państw przodujących współcześnie w korzystaniu z instytucji referendum”. Pod koniec XX wieku Rzeczpospolita zaliczana była do krajów o średnim nasileniu stosowania tej instytucji⁶¹. W roku 1996 odbyły się dwa referenda, w których do urn udało się jedynie 32,4% uprawnionych do głosowania, nie miały więc one charakteru wiążącego⁶². Po uchwaleniu Konstytucji w roku 1997 zarządzone dwa referenda – zatwierdzające nową ustawę zasadniczą oraz tzw. referendum akcesyjne w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Warto przyjrzeć się frekwencji, jaką można było odnotować w powyższych głosowaniach. W referendum konstytucyjnym wzięło udział niespełna 43 procent uprawnionych do głosowania, natomiast w akcesyjnym – około 59 procent, co (w porównaniu do frekwencji w ubiegłych wyborach do Parlamentu Europejskiego) wskazuje na dość duże zainteresowanie obywateli tematyką przystąpienia Polski do Unii Europejskiej⁶³. Po roku 1997 złożono również kilkanaście wniosków o przeprowadzenie referendów (między innymi w sprawie liczby województw, zniesienia Senatu, ograniczenia immunitetu, zmniejszenia liczby posłów, komercjalizacji i prywatyzacji służby zdrowia), jednakże żaden z nich nie został uwzględniony⁶⁴. Analizując frekwencję, jaką można byłoby osiągnąć przy częstszym organizowaniu referendów, warto odwołać się do frekwencji w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i europejskich. W zeszłorocznych wyborach do Parlamentu Europejskiego wzięło udział zaledwie 23,83 procent Polaków⁶⁵. Bardziej optymistycznie wypadają statystyki dotyczące wyborów do Sejmu RP – w 2011 r. frekwencja wyniosła 48,94%, w 2007 r. – 53,88%, w 2005 r. – 40,57%. Wielokrotnie zdarza się, że w głosowaniu bierze udział mniej niż połowa uprawnionych, co może wskazywać na małe zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi⁶⁶. Można więc założyć, że organizowane referenda nie miałyby charakteru wiążącego, a jedynie pochłaniałyby znaczne środki

⁶⁰ Więcej: P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 211–215.

⁶¹ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 252.

⁶² A. Piasecki, *op. cit.*, s. 14–15.

⁶³ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 257, 268.

⁶⁴ Więcej: P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 182.

⁶⁵ [www.http://pe2014.pkw.gov.pl/pl/](http://pe2014.pkw.gov.pl/pl/), dostęp: 30.04.2015.

⁶⁶ www.pkw.gov.pl, dostęp: 20.04.2015.

z budżetu państwa, mając jedynie charakter konsultacji społecznych. Przykładowo – referendum z 2003 r. kosztowało ponad 82 milionów złotych⁶⁷. Kolejną do rozpatrzenia kwestią są kompetencje obywateli do podejmowania decyzji mających istotne znaczenie dla całego państwa. Warto odwołać się w tym wypadku do struktury wykształcenia Polaków. Według danych podawanych przez Główny Urząd Statystyczny, jedynie około 19 procent obywateli polskich powyżej 25. roku życia posiada wykształcenie wyższe, trochę więcej – niecałe 29 procent – może pochwalić się ukończeniem szkoły średniej⁶⁸.

Osobno należy omówić funkcjonowanie referendum lokalnych. S. Michałowski w swojej pracy odwołuje się do kwestii wspólnotowego charakteru gmin i warunku koniecznego do istnienia wspólnoty – świadomości terytorialnej odrębności⁶⁹. Odwołuje się także do opinii E. Olejniczak-Szałowskiej, według której „w polskich warunkach, w przeciwieństwie do stanu panującego w państwach ustabilizowanych o długoletnich tradycjach demokratycznych i samorządowych jak np. w Szwajcarii, tego typu wspólnoty nie mogły kształtować się w sposób naturalny i ewolucyjny”⁷⁰. Zarówno S. Michałowski, jak i E. Olejniczak-Szałowska, podkreślają, że obywatele posiadają potrzebę rozwiązywania wspólnych problemów lokalnych i dzięki temu powstają łączące ich więzi⁷¹. Jednakże statystyki dotyczące frekwencji w referendach lokalnych zdają się przeczyć powyższym opiniom. W ostatnich wyborach samorządowych w roku 2010 wzięło udział 47,32% uprawnionych do głosowania, średni próg ważności referendum wynosi zatem niewiele – 28,39%. Według stanu na dzień 6 września 2013 r., na 111 przeprowadzonych referendum w sprawie odwołania organów władz samorządowych, ważnych było jedynie 16. Koszty nieważnych referendum obciążąły budżety gmin sumą 2,1 miliona złotych⁷². Negatywny obraz poziomu partycypacji mieszkańców wylania się z pracy S. Michałowskiego – aż 59% ankietowanych nie miało pojęcia, jaka opcja polityczna sprawuje władzę w ich miejscowości⁷³. Niepokojącym zjawiskiem jest również fakt wykorzystywania instytucji referendum lokalnego przez ugrupowania polityczne, prowadzenie przez nie czegoś w rodzaju wstępnej kampanii wyborczej i mobilizowanie swojego elektoratu. Wówczas, jak pisze M. Rachwał, obywatele stają się jedynie „przedmiotem rozgrywki politycznej”⁷⁴. Z drugiej strony jednak aż 70% Polaków twierdzi, że aktywność obywateli w życiu publicznym jest cechą bardzo ważną, aby

⁶⁷ <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-komunikaty-i-informacje-pkw/informacja-o-wydatkach-z-budzetu-panstwa-poniesionych-na-przygotowanie-i-przeprowadzenie-w-dniach-7-i-8-czerwca-2003-r-referendum-ogolnokrajowego-w-sprawie-wyrazenia-zgody-na-ratyfikacje-traktatu-dotyczacego-przystapienia-rzeczypospolitej-polskiej-do.html>, dostęp: 20.04.2015.

⁶⁸ http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2013.pdf; dostęp: 20.04.2015.

⁶⁹ S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym w Polsce – idea i praktyka*, [w:] M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 253.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 253.

⁷¹ *Ibidem*, s. 235-254.

⁷² http://slimak.onet.pl/_m/nb/biznes/redakcja/20130925/referenda_lokalne_raport_kprp.pdf, dostęp: 20.04.2015.

⁷³ S. Michałowski, *op. cit.*, s. 264.

⁷⁴ M. Rachwał, *Referendum gminne jako element kampanii samorządowej – studium przypadku*, [w:] M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski (red.), *op. cit.*, s. 373.

państwo mogło być uznane za demokratyczne. Polacy dużą wagę przywiązują również do konsultowania z obywatelami istotnych decyzji państwowych, jak najszerszej decentralizacji zadań państwa na rzecz samorządu terytorialnego i organizacji społecznych oraz ograniczania ingerencji państwa w życie ludzi⁷⁵. Należy również wspomnieć o tym, że podczas referendum lokalnych rozstrzygane są kwestie, które najczęściej nie wymagają od głosujących takiego poziomu wiedzy specjalistycznej, jak w przypadku referendum ogólnokrajowych. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że istnienie instytucji referendum lokalnego jest jak najbardziej zasadne, należy jedynie uaktywnić obywateli i zachęcać ich do zwiększenia partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach ważnych dla danej wspólnoty samorządowej. Należy podkreślić, że, jak pisze A. Piasecki, „w ustawach samorządowych to właśnie głosowanie powszechne jest na pierwszym miejscu (władza przedstawicielska znajduje się w dalszej kolejności)”. Piasecki powołuje się również na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego referendum gminne jest najwyższą władzą w jednostce samorządowej⁷⁶.

Ostatnią z trzech uregulowanych w Konstytucji instytucji demokracji bezpośredniej, której praktyka stosowania zostanie poddana analizie, jest instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Kwestia ta jest mniej kontrowersyjna – przede wszystkim dlatego, że większość kosztów ponosi powołany przez obywateli komitet inicjatywy ustawodawczej. Jednakże i tutaj niektóre aspekty mogą budzić wątpliwości. Mimo, że wymagana liczba 100 000 podpisów jest stosunkowo niewielka, to jej zebranie może sprawić kłopot. Ponadto, zgromadzenie odpowiedniej ilości podpisów zależy nie od merytorycznej treści projektu aktu normatywnego, a od poziomu sprawności działania komitetu. P. Uziębło podkreśla również, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza „spotkała się (...) z akceptacją szerokich kręgów społecznych, o czym świadczyć może znaczna liczba powstających komitetów inicjatywy ustawodawczej”. Jednak, niestety, tak jak w przypadku referendum lokalnego, trzeba wskazać na destrukcyjną rolę środowiska politycznego, ponieważ większość obywatelskich projektów „utyka w komisjach sejmowych na całe lata”⁷⁷. Aczkolwiek liczni eksperci podkreślają, że instytucja ta jest istotnym elementem wykonywania uprawnień przez obywateli⁷⁸. Należy się jednak zgodzić z P. Uziębło, że konieczne jest uprzednie usunięcie wszelkich nieprawidłowości związanych z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, dopiero potem będzie można podjąć prace nad ewentualnymi zmianami kształtu tego instrumentu demokracji partycypacyjnej⁷⁹.

Analizując funkcjonowanie referendum w polskiej praktyce politycznej, zauważyć można kryzys stosowania tej instytucji, nie tylko w zakresie demokracji bezpośredniej, ale także w przypadku demokracji przedstawicielskiej. Jak wskazuje R. Balicki, „w ostatnich latach zauważalne jest występowanie zmniejszonego zaangażowania społeczeństwa

⁷⁵ D. Maj, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym w Polsce jako forma realizacji zasady subsydiarności*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *op. cit.*, s. 253–254.

⁷⁶ A. Piasecki, *op. cit.*, s. 26.

⁷⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 238–239.

⁷⁸ A. Piasecki, *op. cit.*, s. 26.

⁷⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 240.

w funkcjonowanie klasycznych instytucji demokratycznych⁸⁰. Powodem powyższego stanu rzeczy jest przede wszystkim osiągnięcie podstawowego celu, jaki stanowi zapobieganie objęciu władzy przez tyrana, oraz „kryzys idei obywatelskości”. Przyczynę takiego „kryzysu” stanowi brak myślenia wspólnotowego, rozrost i dominująca rola partii politycznych, które nie komunikują się właściwie z obywatelem, a także coraz mniejszy wpływ państwa w zakresie kształtowania polityki oraz gospodarki, z uwagi na integrację europejską oraz postępującą globalizację. Powyższe zjawiska sprawiają, że obywatel przestaje mieć świadomość swojego wpływu na rozwój kraju. Warty uwagi jest również fakt, że niektóre z form demokracji bezpośredniej, stosowane w polskiej praktyce politycznej, nie znalazły miejsca w regulacjach rangi ustawowej. Dzieje się tak w przypadku budżetu partycypacyjnego oraz obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej. Kwestie z nimi związane są zwykle albo zawarte w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego, albo w uchwałach organu stanowiącego. Jednakże w niektórych jednostkach wyżej wymienione instytucje w ogóle nie funkcjonują. Stwarza to sytuację, w której mieszkańcy poszczególnych obszarów naszego kraju mają mniejszy wpływ na funkcjonowanie wspólnoty samorządowej niż ich sąsiedzi, którym powyższe uprawnienia zostały przyznane na mocy aktów prawa miejscowego. Jest to sytuacja z punktu widzenia obywateli wysoce niesprawiedliwa i niepożądana, dlatego też ustawodawca winien wyeliminować nierówności stosownym aktem prawnym rangi ustawowej.

Podjęjąc próbę oceny funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej nie sposób nie odwołać się do uwarunkowań politycznych i poziomu zaangażowania obywateli w życie publiczne. Niestety, kwestie te pozostawiają wiele do życzenia. Partycypacja obywateli w życiu publicznym jest momentami wręcz znikoma, przez co większość referendum lokalnych zostało uznanych za nieważne. Jednakże demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego pełni ogromną rolę i pozytywnie wpływa na rosnące z czasem zaangażowanie mieszkańców i ich świadomość współdecydowania w sprawach ważnych dla danego regionu, a referenda lokalne, mimo konieczności ponoszenia pewnych nakładów finansowych, nie pochłaniają na tyle dużych kwot z budżetu, aby decydować się na ograniczenia w ich przeprowadzaniu. Rozważyć natomiast należy problem funkcjonowania instytucji referendum ogólnokrajowego w warunkach państwa funkcjonującego w reżymie demokracji przedstawicielskiej – jego organizacja jest obciążeniem dla budżetu państwa, partycypacja obywateli w życiu publicznym jest niska, nie ma więc gwarancji, że uzyska się poziom frekwencji wymagany dla uzyskania wiążącego charakteru głosowania. Chcąc ulepszyć funkcjonowanie instrumentów demokracji bezpośredniej należy również rozwiązać kwestię negatywnego wpływu środowiska politycznego – wykorzystywania referendum jako narzędzia do prowadzenia wstępnej kampanii wyborczej.

⁸⁰ R. Balicki, *Kryzys demokracji?*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczyńskiemu*, Warszawa 2012, s. 52.

The institution of direct democracy in the Polish legal system

S u m m a r y

This article is devoted to the issue of the forms of direct democracy in Polish law. The author described the brief history of the development of direct democracy. She presented the types of democracy in Polish constitutional law. The author defined the concept of democracy and referred to the concept of participatory democracy and the individual institutions operating in the Polish legal system – nationwide referendum, local referendum and civic legislative initiative. The author raised the question of the crisis not only in participatory democracy, but also in indirect democracy. The author emphasized necessity of regulating procedural issues related to participatory budgeting institutions and civic initiative, not regulated in the enactment. The author emphasized the negative impact of politics on society. She concluded that the overuse of institution of direct democracy is excessively expensive and not always effective.