

**UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU**

**WYDZIAŁ PRAWA**

**KATEDRA PRAWA KONSTITUCYJNEGO**

**I SYSTEMÓW POLITYCZNYCH**



**Mgr Michał Tomasz Góralczyk**

***„PARTYCYPACJA SPOŁECZNA***

***W PROCESIE***

***SPRAWOWANIA WŁADZY SAMORZĄDOWEJ”***

**Rozprawa doktorska**

**napisana pod kierunkiem**

**Dr hab. Jarosława Matwiejuka, prof. UwB**

**Białystok 2021**

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>5</b>
Akty prawne .....	5
Publikatory .....	12
Orzecznictwo.....	12
Inne skróty.....	13
<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>14</b>
<b>ROZDZIAŁ 1. METODOLOGIA BADAŃ NAUKOWYCH .....</b>	<b>22</b>
1.1. Przedmiot i cel badań zawarty w rozprawie doktorskiej.....	22
1.2. Tezy i hipotezy badawcze przedstawione w dysertacji doktorskiej.....	28
1.3. Metody, techniki oraz narzędzia badawcze wykorzystane w studium badawczym.....	30
<b>ROZDZIAŁ 2. SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE .....</b>	<b>36</b>
2.1. Konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego.....	36
2.1.1. Reguła pluralizmu politycznego .....	42
2.1.2. Organizacje społeczne zrzeszające obywateli .....	49
2.1.3. System wolności słowa, prasy i innych środków masowego przekazu.....	53
2.1.4. Związki zawodowe jako organizacje zrzeszające pracowników.....	58
2.1.5. Koncepcja decentralizacji władzy publicznej.....	61
2.1.6. Norma samorządu terytorialnego, zawodowego i specjalnego .....	63
2.1.7. Mechanizm realizacji zasady pomocniczości (subsidiarności) .....	67
2.1.8. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi .....	73
2.2. Związek między zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną.....	78
<b>ROZDZIAŁ 3. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA A DEMOKRACJA</b>	
<b>PARTYCYPACYJNA .....</b>	<b>87</b>
3.1. Geneza demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej .....	87
3.2. Analiza porównawcza terminów: demokracja bezpośrednia i demokracja partycypacyjna - zarys problematyki.....	116

3.2.1. Pojęcie demokracji bezpośredniej .....	128
3.2.2. Pojęcie demokracji partycypacyjnej .....	132
3.3. Mechanizmy zaangażowania obywateli występujące w demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej .....	143
3.4. Sposoby podejmowania decyzji przez obywateli w demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej .....	167
3.5. <i>Town meeting</i> w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej a zgromadzenie ludowe - <i>Landsgemeinde</i> w Konfederacji Szwajcarskiej .....	205
3.6. Inicjatywa ludowa a weto ludowe na przykładzie Republiki Włoskiej .....	235
3.7. Referendum a plebiscyt na przykładzie Republiki Austriackiej .....	254
3.8. Konsultacje społeczne a referendum lokalne dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Francuskiej .....	279
3.9. Funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej w systemie panczajatów w Republice Indii a przejaw demokracji bezpośredniej w Wschodniej Republice Urugwaju .....	299
<b>ROZDZIAŁ 4. INSTYTUCJE DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ .....</b>	<b>325</b>
4.1. Podstawy prawne i gwarancje funkcjonowania instytucji partycypacji społecznej.....	325
4.2. Budżet partycypacyjny jako narzędzie zarządzania partycypacyjnego .....	329
4.3. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procedurze uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego .....	335
4.4. Konsultacje społeczne jako instytucja demokracji partycypacyjnej w społeczeństwie obywatelskim .....	340
4.5. Wolontariat jako forma aktywności społecznej w kształtowaniu demokracji partycypacyjnej .....	345
4.6. Referendum lokalne jako udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów.....	350
4.7. Zaplecze organów samorządu terytorialnego w postaci jednostek pomocniczych jako instytucje demokracji partycypacyjnej.....	358
4.7.1. Działalność sołectw, zebrań wiejskich, sołtysów oraz rad sołeckich.....	367
4.7.2. Funkcjonowanie osiedli i dzielnic oraz ich organizacja wewnętrzna.....	373

4.8. Korzyści płynące, z uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym i sprawnej komunikacji, między mieszkańcami a władzami lokalnymi, za pośrednictwem instytucji demokracji partycypacyjnej .....	378
<b>PODSUMOWANIE .....</b>	<b>383</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>416</b>
<b>POZYCJE ZWARTE .....</b>	<b>416</b>
a) Wykaz polskiej literatury .....	416
b) Wykaz zagranicznej literatury .....	463
<b>CZASOPISMA .....</b>	<b>482</b>
a) Wykaz polskich czasopism .....	482
b) Wykaz zagranicznych czasopism .....	488
<b>WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH.....</b>	<b>493</b>
a) Międzynarodowe akty normatywne .....	493
b) Unijne akty normatywne .....	494
c) Polskie akty normatywne .....	495
d) Inne akty normatywne .....	500
<b>WYKAZ ORZECZNICTWA.....</b>	<b>501</b>
1) Orzecznictwo Sądów i Trybunałów w Polsce .....	501
a) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego .....	501
b) Orzecznictwo Sądu Najwyższego .....	501
c) Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	501
d) Orzecznictwo Sądów Administracyjnych .....	502
2) Orzecznictwo Sądów Zagranicznych.....	503
<b>WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA MIEJSCOWEGO .....</b>	<b>503</b>
<b>ŹRÓDŁA INTERNETOWE .....</b>	<b>503</b>
<b>WYKAZ INNYCH ŹRÓDEŁ .....</b>	<b>504</b>
a) Polskie źródła .....	504
b) Inne źródła.....	505

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

<b>Konstytucja z 1921 r. (Konstytucja Marcowa)</b>	Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.
<b>Konstytucja z 1935 r. (Konstytucja Kwietniowa)</b>	Konstytucja Kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
<b>„Mała konstytucja z 1947 r.”</b>	Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.
<b>Konstytucja z 1952 r. (Konstytucja Lipcowa)</b>	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm ustawo- dawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.
<b>Konstytucja RP</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
<b>Ustawa Konstytucyjna z kwietnia 1992 r.</b>	Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwa- lenia Konstytucji Rzeczypospolitej Pol- skiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.
<b>„Mała konstytucja z 1992 r.”</b>	Ustawa konstytucyjna z dnia 17 paź- dziernika 1992 r. o wzajemnych stosun- kach między władzą wykonawczą Rze- czypospolitej Polskiej oraz o samorzą- dzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.
<b>Nowela kwietniowa</b>	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczy- pospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101.
<b>Nowela grudniowa</b>	Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczy- pospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75 poz. 444 ze zm.

<b>DPC</b>	Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r.
<b>EKSL</b>	Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
<b>TUE</b>	Traktat o Unii Europejskiej podpisany dnia 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
<b>Konkordat między Stolicą Apostolską i RP</b>	Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.
<b>Karta Praw Podstawowych</b>	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
<b>Traktat o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (traktat akcesyjny)</b>	Traktat o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003.
<b>Traktat z Lizbony</b>	Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007.
<b>k.p.a.</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U z 2020 r., poz. 256 ze zm.
<b>k.c.</b>	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.
<b>k.p.</b>	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.
<b>u.f.</b>	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2020 r., poz. 2167.

<b>u.RPO</b>	Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2020 r., poz. 627.
<b>p.s.</b>	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.
<b>u.z.z.r.i.</b>	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 210.
<b>u.i.g.</b>	Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. z 2019 r., poz. 579.
<b>u.s.z.n.p.</b>	Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.
<b>u.s.g.</b>	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.
<b>u.p.o.p.</b>	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.
<b>u.z.z.</b>	Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 263.
<b>u.r.s.z.</b>	Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 123.
<b>u.o.p.</b>	Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2019 r., poz. 1809.
<b>u.s.o.</b>	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm.
<b>u.i.r.</b>	Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1027.

<b>u.z.u.s.t.</b>	Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 124, poz. 601.
<b>u.RM</b>	Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2021 r., poz.178.
<b>u.i.a.</b>	Ustawa z dnia 19 kwietnia 1997 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 2019 r., poz. 1419 ze zm.
<b>k.k.</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.
<b>u.p.p.</b>	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 580.
<b>u.b.</b>	Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz.U. z 2019 r., poz. 1479.
<b>u.dz.a.rz.</b>	Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz.U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.
<b>u.s.p.</b>	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
<b>u.s.w.</b>	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.
<b>u.w.i.u.o.</b>	Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.
<b>u.r.l.</b>	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 741.
<b>p.o.ś.</b>	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.



<b>u.d.i.p.</b>	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.
<b>u.s.k.ż.</b>	Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1987.
<b>u.s.wyj.</b>	Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.
<b>p.u.s.a.</b>	Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2021 r., poz. 137.
<b>u.s.woj.</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.
<b>u.r.o.</b>	Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 851.
<b>u.p.z.p.</b>	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.
<b>u.dz.p.p.w.</b>	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.
<b>u.z.s.</b>	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnianiu socjalnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 176.
<b>u.p.s.</b>	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.
<b>u.d.j.s.t.</b>	Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 38.

<b>u.o.p.</b>	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.
<b>u.NPR</b>	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. z 2019 poz. 1465 ze zm.
<b>u.p.z.i.r.p.</b>	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.
<b>u.j.d.r.</b>	Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U. z 2020 r., poz. 721.
<b>u.z.p.p.r.</b>	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2019 r., poz. 1295 ze zm.
<b>u.u.i.ś.o.</b>	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2021 r., poz. 247.
<b>u.i.l.</b>	Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.
<b>k.w.</b>	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1319.
<b>u.z.u.s.g.</b>	Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 134, poz. 777.
<b>u.f.s.</b>	Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. poz. 301.
<b>u.z.p.z.p.</b>	Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 756 ze zm.

<b>u.p.</b>	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 870.
<b>u.RDS</b>	Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.
<b>u.r.</b>	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2020 r., poz. 802 ze zm.
<b>u.s.s.TK</b>	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1422.
<b>u.o.t.p.TK</b>	Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.
<b>u.p.o.t.p.TK</b>	Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 2074 ze zm.
<b>p.sz.w.</b>	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2020 r., poz. 85 ze zm.
<b>r.z.t.p.</b>	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz.U. Nr 100, poz. 908.

## **Publikatory**

<b>M.P.</b>	Monitor Polski
<b>Dz.U.</b>	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
<b>Dz.Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dz.Urz. WE</b>	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
<b>Dz.Urz.MPiPS</b>	Dziennik Urzędowy Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej
<b>Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom.</b>	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
<b>Dz.Urz. Woj. Wielk.</b>	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
<b>Dz.Urz. Woj. Podla.</b>	Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
<b>Dz.Urz. Woj. Warm-Maz.</b>	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazowieckiego

## **Orzecznictwo**

<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
<b>OSN</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria A
<b>OTK-B</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Seria B

## **Inne skróty**

<b>RP</b>	Rzeczpospolita Polska
<b>ONZ</b>	Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>WE</b>	Wspólnoty Europejskie
<b>EWG</b>	Europejska Wspólnota Gospodarcza
<b>Pr. UE</b>	Prawo Unii Europejskiej
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>NGO</b>	Non-government Organizations
<b>Art.</b>	Artykuł
<b>Por.</b>	Poruszono
<b>Zd.</b>	Zdanie
<b>Np.</b>	Na przykład
<b>PPP</b>	Partnerstwo publiczno- prywatne
<b>t.</b>	tom
<b>nr</b>	numer
<b>z</b>	zeszyt
<b>PCK</b>	Polski Czerwony Krzyż
<b>PKPS</b>	Polski Komitet Pomocy Społecznej
<b>PZŁ</b>	Polski Związek Łowiecki
<b>ZOSP</b>	Związek Ochotniczych Straży Pożarnych
<b>PTE</b>	Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
<b>j.s.t.</b>	Jednostka samorządu terytorialnego

## WPROWADZENIE

Partycypacja społeczna jest zatem zjawiskiem, które zachodzi w sposób obiektywny, niezależnie od przekonań, jak również podejścia jednostki, sprawującej stanowiska publiczne, a także osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa. Partycypacja społeczna, miała swoich orędowników już w XIX i XX w. Warto we wstępie, wspomnieć Stanisława Staszica, który w 1816 r., założył organizację społeczno-gospodarczą pod nazwą: „Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie”<sup>1</sup>. Było ono, rodzajem należącym do instytucji spółdzielczej, która rozwijała lokalny przemysł, a także zapewniała, zaspokajanie potrzeb swoim członkom. Spółdzielczość w wizji Stanisława Staszica, była praktyką uczestnictwa obywatelskiego oraz samorządności.

Kolejny prekursor, to socjalista Edward Abramowski, który postulował bezpaństwową organizację społeczeństwa, w formie wolnych zrzeszeń. Według niego, to obywatele mieli tworzyć własny system, niezależny od państwa. Głosił on kooperatyzm<sup>2</sup>, jak również stawiał na samoorganizację społeczeństwa, które na zasadzie dobrowolności, świadomie będzie się angażować w życie społeczne. Kontynuatorem światopoglądu Abramowskiego, był w okresie międzywojennym Konstanty Krzeczkowski. Głosił on, poglądy na rzecz uaktywnienia gmin, jak też przywrócenia im samodzielności, w dziedzinie np. finansów komunalnych. Postrzegał on gminę, jako pierwsze miejsce wdrażania przedsiębiorczości społecznej oraz zaspokajania potrzeb życia społecznego. Wg. K. Krzeczkowskiego, to gmina jako najmniejsza jednostka, a nie państwo, była pierwotnym zaś podmiotem, budującym więzi społeczne. Po II wojnie światowej, w 1981 r., polski papież Jan Paweł II, wydał encyklikę *Laborem Exercens*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Na czele TRH, stał dziedziczny prezes (pełniący jednocześnie funkcję wójta), jego zastępcą był sam burmistrz Hrubieszowa oraz obieralna Rada Gospodarcza (licząca 6 członków wybieranych przez delegatów z każdej wsi). Do prowadzenia gospodarstw, Staszic ulokował administratorów. Na mocy ustawy Towarzystwa, zamieszkali na jego terenie chłopci. Zwolnieni zostali z pańszczyzny i otrzymali prawo dziedzicznej własności osad i ziemi, z tym, że wielkość gospodarstw nie mogła przekroczyć 100 morgów. Wszyscy członkowie wspólnoty, byli nadto zobowiązani do niesienia samej pomocy, dotkniętym przez klęski żywiołowe współtowarzyszom, w wysokości stosownej, do powierzchni użytkowej danego gospodarstwa - J. Duda, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie. Staszicowski model pomocy gospodarczej dla wsi*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994, s. 21-22.

<sup>2</sup> Doktryna społeczna, upatrująca w organizowaniu spółdzielni, w ramach których, same środki produkcji, stają się wspólną własnością wszystkich jej członków. Drogę do wyzwolenia społecznego, jak również ewolucyjnego wyeliminowania kapitalizmu, Abramowski widział tylko w społeczeństwie, opartym na wolnych, dobrowolnych i komunistycznych kooperatywach - które byłyby ucieleśnieniem, połączenia nieograniczonej wolności jednostki w systemie demokratycznym wraz z kolektywizmem ekonomicznym. Władza prawodawcza, w takiej jednostce terytorialnej, należy do ogółu jej członków, lub do zarządu wybieranego przez nich, przed którym odpowiada za swoje działania, i do którego w ważniejszych sprawach, musi się odwołać, a każdy zaś członek kooperatywy, ma nieograniczone prawo samej inicjatywy. Kooperatywa, jest również organem komunistycznym, gdzie całość środków produkcji (kapitału), należy do ogółu, tj. została ona w całości uspołeczniona - A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999, s. 15-16.

<sup>3</sup> We wstępie, papież podkreśla, że encyklikę chce poświęcić, nie tyle pracy, ile człowiekowi w kontekście jego pracy. Stwierdza, że obowiązkiem zaś każdego człowieka, jest rozwijanie we własnym zakresie nauki i techniki, kultury i moralności, a praca ma właśnie, służyć temu rozwojowi - P.J. Henriot, E.P. DeBerri, M.J. Schultheis, *Catholic Social Teaching: Our Best Kept Secret*, Orbis Books, Washington 1992, s. 43-44.

W niej postrzega pracę, jako klucz do rozwiązania kwestii społecznej, a człowiek traktowany jest w niej podmiotowo, a nie przedmiotowo, i z tego wynika zespół wartości, takich właśnie jak partycypacja oraz samorządność.

Partycypacja społeczna, była praktykowana często, jako inicjatywy oddolne i teraz się do tej idei powraca, w nowym zaś kontekście, np. służą temu celowi, strategii rozwiązywania problemów społecznych, jak też diagnozy społeczne<sup>4</sup>.

Współcześnie, demokracja bezpośrednia jest formą zasadniczą, jeżeli nie wyłącznym zarysem sprawowania samej władzy, w wielu istniejących państwach. Nie oznacza to jednak, że brak jest instytucji i towarzyszących im procedur, które porównywać będą z instytucjami demokracji bezpośredniej. W tym wypadku takimi, których zaś celem, jest umożliwienie osobiście, działającym obywatelom, wyrażenia swojej woli (również w postaci przedłożenia konkretnej propozycji rozwiązań), w przedmiocie samego rozstrzygnięcia, konkretnej sprawy publicznej, a mianowicie demokracja partycypacyjna<sup>5</sup>.

Charakteryzują się one tym, że sama władza zwierzchnia należy tylko do suwerena, utożsamianego z ogółem obywateli danego państwa. Bardzo często, przy okazji, podkreśla się samo znaczenie, bezpośredniej formy sprawowania władzy, podnoszone przez J.J. Rousseau, który zauważał, że suweren<sup>6</sup> (lud, naród), może rozdysponować swoim przedstawicielom, uprawnienia do sprawowania władzy, ale nie oznacza to automatycznie, że samo przekazanie to, identyfikować można z przeniesieniem woli. Wola ta, zawsze pozostaje przy suwerenie, ma charakter pierwotny i niezbywalny<sup>7</sup>.

Oczywiście, wiele problemów, powstaje już na płaszczyźnie czytelnego zdefiniowania pojęcia sprawy publicznej. Wydaje się jednak, że w sytuacji, w której mamy do czynienia ze sprawą, która bezpośrednio bądź nawet pośrednio, dotyczy egzystencji konkretnej grupy jednostek, zainteresowanych jej rozstrzygnięciem - niezależnie od stopnia jej skomplikowania - pojawia się wspólnotowa identyfikacja pozytywów, a także negatywów podjęcia działania (lub następstw bezczynności) oraz identyfikacji skutków, przyjęcia konkretnego rozwiązania.

---

<sup>4</sup> K. Głąbicka, P. Świtła, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym - aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2016, s. 5-6.

<sup>5</sup> O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016, s. 8-9.

<sup>6</sup> Podmiot sprawujący, niezależną władzę zwierzchnią. Prawa suwerena przynależą: urzędującym monarchom, pretendentom do tronów i tytularnym monarchom, papieżowi, niektórym wschodnim patriarchom (np. patriarche Konstantynopola), jak również narodom rządzącym się, w systemie demokratycznym (gdzie funkcjonuje zasada suwerenności ludu) - E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 28.

<sup>7</sup> O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, *op. cit.*, s. 13-14; „Twierdzą więc, że zwierzchnictwo polegające jedynie na sprawowaniu woli powszechnej, nie może być nigdy po zbyte i że zwierzchnictwo będący istotą zbiorową, może być reprezentowany tylko przez samego siebie. Władza może być przeniesiona, ale nie wola” - J.J. Rousseau, tłum. A. Peretiakowicz, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Komorowo 2007, s. 118-119.

Z reguły, prowadzić musi to do społecznego (oddolnego) procesu kształtowania woli i chęci jej wyrażenia, rozumianego w szerokim tego słowa znaczeniu, jako sam przejaw demokracji partycypacyjnej<sup>8</sup>.

Teoretycznie można założyć, że pojęcie sprawy publicznej, dotyczy każdego działania (lub zaniechania) organu oraz instytucji powołanej do realizacji określonych kompetencji. W takim ujęciu, sprawa publiczna to każda zaś sprawa, która dotyczy wywiązywania się przez państwo i jego organy (instytucje) z konstytucyjnie, jak też ustawowo zdefiniowanych kompetencji i obowiązków. Bez znaczenia, czy chodzi tu o organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, czy innych organów usytuowanych, poza klasycznym podziałem władz. Taka też identyfikacja sprawy publicznej, koresponduje z samym uznaniem wspólnoty obywateli, definiowanej jako Naród (Lud) za podmiot władzy zwierzchniej w państwie lub wspólnoty mieszkańców, na poziomie jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup>.

Niewątpliwy wpływ na wzrost świadomości społecznej, a także stały proces ewolucji społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swych praw i potrzeb, ma rozwój nowoczesnych technologii. Współcześnie, częstokroć, staje się dostrzegalne, że społeczeństwo obywatelskie, należy identyfikować z samym pojęciem „społeczeństwa informacyjnego”<sup>10</sup>. Tym samym, takiego, w którym informacja, staje się nie tylko źródłem, ale również realnym środkiem determinowania, różnego ukształtowania procesów, poczynając od politycznych, społecznych oraz kontrolnych, a na gospodarczych i edukacyjnych kończąc<sup>11</sup>. Łatwość pozyskania, a także przekazywania informacji, swoboda prezentowania argumentów, jak i prowadzenia rzetelnej dyskusji, skutkuje możliwością prostego, jak również szerokiego udziału w dyskusji. W konsekwencji, prowadzi do uzyskania wiedzy, nie tylko co do przysługujących jednostce praw, ale i możliwości ich egzekucji oraz skutecznej ochrony. W praktyce więc, kształtujące się społeczeństwo informacyjne, opiera swe działanie nie na przeczuciu, ale na wiedzy<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1-2, s. 103-104.

<sup>9</sup> T. Fotopoulos, *Towards an Inclusive Democracy: The Crisis of the Growth Economy and the Need for a New Liberatory Project*, Cassell, London 1997, s. 87-88.

<sup>10</sup> „Społeczeństwo, w którym towarem staje się informacja, traktowana jako szczególne dobro niematerialne, równoważne bądź cenniejsze, nawet od dóbr materialnych. Przewiduje się też, rozwój usług związanych z 3P (przesyłanie, przetwarzanie, a także przechowywanie informacji). Wskazuje się, że społeczeństwo informacyjne to „społeczeństwo [...] ukonstytuowane [...] przez powszechny dostęp do samych komputerów, umiejętność ich wykorzystywania, rozwinięta, jak też relatywnie powszechną wiedzę informatyczną, pozytywne ocenianie w społeczeństwie tych przejawów, nie tyle na poziomie dyletanta, gracza czy kibica, ile na poziomie pełnego i absolutnego użytkownika” - M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo dezinformacyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s. 133-134.

<sup>11</sup> J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 271-272.

<sup>12</sup> T. Burczyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2011, s. 15-16.



Wiedza ta jednocześnie, staje się podstawą modyfikacji dotychczasowego znaczenia państwa, gospodarki, procesów informacyjnych, jak też systemów zarządzania, a przede wszystkim identyfikacji roli i znaczenia jednostki, w ramach funkcjonujących rozwiązań ustrojowych<sup>13</sup>.

Zjawisko partycypacji społecznej, zdaje się zyskiwać w ostatnich latach na znaczeniu, co może wynikać z wielu względów. Warto zwrócić także uwagę, między innymi na rolę społeczeństwa obywatelskiego, w samym inicjowaniu, różnego rodzaju działań zmierzających do poprawy funkcjonowania, tzw. małych ojczyzn, co w dużej mierze wpływa na kreowanie ich określonego wizerunku. Miejscowości, w których mieszkańcy, angażują się w udział, w podejmowaniu decyzji, oprócz korzyści osiąganych przez zaangażowane w partykularne sprawy jednostki, mogą stanowić również przedmiot zainteresowania turystów, inwestorów, czy też innych podmiotów mających często duże znaczenie, dla lokalnych społeczności<sup>14</sup>.

Partycypacja społeczna, konstruuje nie tylko dowód, na istnienie wówczas dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego, ale jest też, zjawiskiem ważnym, ze względu na możliwości współdecydowania o losach konkretnych zaś inicjatyw, czy wywierania wpływu, na lokalne władze. Innymi słowy, dane zjawisko można rozpatrywać, także pod kątem współzarządzania miejscowościami przez ich samych obywateli. Możliwość współuczestnictwa mieszkańców, w podejmowaniu istotnych, z ich punktu widzenia decyzji, to zagadnienie obowiązujące, z perspektywy znaczenia komunikacji społecznej. Proces przekazywania informacji, między władzami lokalnymi a społecznością, jest kluczowym zjawiskiem we wzajemnej kooperacji, zrozumieniu swoich oczekiwań i zaspokajaniu potrzeb. Komunikowanie się w tym znaczeniu, to w głównej mierze podejmowanie inicjatyw, aktywności oraz sygnalizowanie określonych problemów i wspólne próby ich rozwiązywania<sup>15</sup>.

Demokracja partycypacyjna, opiera się typowo na aktywnym udziale społeczeństwa, w istotnych sprawach, dotyczących zasadniczo społeczności lokalnej. W doktrynie prawa administracyjnego, partycypację społeczną, określa się jako kluczowe zjawisko, polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców, danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji oraz rozwiązywaniu wspólnych potrzeb. Pod pojęciem tym, należy rozumieć, także wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi, zmierzające do osiągnięcia wspólnych celów (w tym też do zaspokajania, swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności.

---

<sup>13</sup> S. Grabowska, R. Grabowski, *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2007, s. 56-57.

<sup>14</sup> L. Shetzer, *A Social Information Processing Model of Employee Participation*, "Organization Science", 1993, t. 4, nr 2, s. 252-253.

<sup>15</sup> J. Gorączko, *Analiza zjawiska partycypacji społecznej w wybranych polskich miastach jako narzędzia komunikacji społecznej*, „Media-Kultura-Komunikacja Społeczna” 2016, t. 12, nr 3, s. 13-14.

Jak również, stworzonych przez nią organizacji, w proces realizacji zadań publicznych władz rządowych bądź samorządowych<sup>16</sup>. Jednym z najważniejszych celów, szerokiego włączenia obywateli i ich organizacji do procesów podejmowania decyzji przez administrację publiczną, jest uczynienie działań publicznych, bardziej zrozumiałymi dla społeczeństwa, a także lepiej odpowiadającymi na ich potrzeby<sup>17</sup>.

Odgórnie uprawianie oraz tworzenie polityki, powoduje alienację państwa w stosunku do społeczeństwa i w rezultacie utrudnia efektywne rządzenie. Istotnym celem, jest także stworzenie efektywnego systemu, zaspokajania potrzeb społecznych. Partycypacja społeczna umożliwia odpowiedni dobór zadań, jak też metod ich realizacji. Przyjęcie tej perspektywy, oznacza akceptację założenia, że problemy społeczne, nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administrację publiczną, czy też profesjonalne elity decyzyjne. Rozwiązywanie tych skomplikowanych problemów społecznych, wymaga jak największej współpracy z innymi podmiotami, co powoduje tworzenie fundamentów rozwoju i kształtowania się administracji współuczestniczącej<sup>18</sup>.

Współczesna doktryna administracyjna, coraz większą uwagę zwraca na znaczenie społeczeństwa, w administrowaniu, jak również kształtowaniu polityk publicznych, określając to administracją uczestniczącą bądź partycypacyjną<sup>19</sup>. Ten rodzaj administrowania, najpełniej sprawdza się w samych samorządach lokalnych, gdzie możliwe jest osobiste lub grupowe uczestnictwo, czy też bezpośrednie rozwiązywanie lokalnych problemów<sup>20</sup>.

Przedstawioną w rozprawie doktorskiej problematykę, skonkretyzowałem w czterech, rozbudowanych rozdziałach.

W pierwszym rozdziale rozprawy doktorskiej, ukazuję przedmiot, a także cel badań, który został zawarty w rozprawie doktorskiej. Przybliżyłem tezy oraz hipotezy badawcze, postawione w dysertacji doktorskiej. Na koniec I rozdziału, sprecyzowałem metody, techniki, a także narzędzia badawcze, wykorzystane w studium badawczym, na potrzeby przedłożenia problemów badawczych i napisania rozprawy doktorskiej.

W drugim zatem, rozdziale rozprawy doktorskiej, pt. „Społeczeństwo obywatelskie” zacząłem od analizy konstytucyjnej, dotyczącej zasady społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>16</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych - zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 10-11.

<sup>17</sup> R. Kania, M. Kazimierzczuk, *Społeczeństwo obywatelskie. Historia, teoria, praktyka*, Difin, Warszawa 2021, s. 167-168.

<sup>18</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 120-121.

<sup>19</sup> P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu politycznym - oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 59-60.

<sup>20</sup> J. Hausner, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999, s. 41-42.

Skupiłem się w nim, głównie na prawach oraz wolnościach, jakie przysługują mieszkańcom i w jaki sposób, można je przenieść, na proces tworzenia instytucji partycypacji społecznej. Przeprowadziłem w tymże rozdziale, analizę większości sfer życia, mieszkańców samorządu terytorialnego tj. udział w życiu politycznym, w organizacjach pozarządowych, w środkach masowego przekazu, w związkach zawodowych, jako organizacji zrzeszających pracowników oraz w życiu religijnym, a także związków wyznaniowych.

Przyjrzałem się również, koncepcji decentralizacji władzy publicznej, celem zbadania procesu przekazania zadań obligatoryjnych i fakultatywnych, samorządowi terytorialnemu, związanych z tworzeniem instytucji partycypacji społecznej. Wyjaśniłem normę samorządu terytorialnego, zawodowego, jak również specjalnego, pod kątem celowości istnienia procesu, w podejmowaniu decyzji przez mieszkańców, jak też podmiotowości obywatela. Omówiłem, w jaki sposób, funkcjonuje mechanizm realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności) w samorządzie terytorialnym, z samą deklaracją, zbadania przejawu tejże zasady, w stosunku do współdziałania władz, w zakresie zadań, związanych z tworzeniem instytucji partycypacji społecznej.

Na koniec, rozdziału drugiego rozprawy doktorskiej, wskazałem zasadniczy wpływ społeczeństwa obywatelskiego, na partycypację społeczną oraz samorządność, a także wobec samego procesu, podejmowania decyzji przez mieszkańców. Ponadto stwierdziłem, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego, jest oznaczany obecnie, jako jeden z ważnych imperatywów, współczesnej polityki państw demokratycznych.

W trzecim, wówczas rozdziale rozprawy doktorskiej, pt. „Demokracja bezpośrednia a partycypacyjna”, przeprowadziłem dowodzenie, w postaci argumentów, na postawioną tezę badawczą. Dotyczy ona klasyfikacji, badanych instytucji partycypacji społecznej, do danej formy demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej.

Zaprezentowałem w nim, szeroki zarys problematyki, odnoszący się, do powyższej i postawionej tezy badawczej. Omówiłem terminy, obu form demokracji, celem zbadania jej materii, w koncepcji późniejszego kategoryzowania, przedmiotowych instytucji partycypacji społecznej. Przybliżyłem, historię demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej, z inicjatywą zbadania okresu, istnienia procesu sprawowania władzy, przez mieszkańców w samorządzie. Celem badań wskazanej genezy, była również odpowiedź, na postawione zasadnicze pytanie: Czy z czasem zmian epok historycznych, zmieniały się poglądy na przedmiotowe kwestie, czy też udział mieszkańców, był zawsze całkowity lub częściowy, ewentualnie wcale on nie istniał?

Przedstawiłem mechanizmy, zaangażowania obywateli, w obu formach demokracji, z zamierzeniem ukazania, iż mieszkańcy stają się częścią, procesu podejmowania decyzji za pomocą samych instytucji partycypacji społecznej. Wskazałem sposoby, a także efekty podejmowania decyzji, przez obywateli, celem odzwierciedlenia ostatniego, decydującego etapu, mającego miejsce, w udziale obejmującego proces stanowienia, danego stanowiska przez mieszkańców.

Poddałem analizie porównawczej, dwie instytucje partycypacji społecznej tj. *Town meeting* w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki oraz *landsgemeinde* w Konfederacji Szwajcarskiej, celem zaprezentowania, iż te organy, choć mają ten sam charakter, jak też cel działania, to mimo tego, należą do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej. Przeprowadziłem analizę porównawczą, wybranych instytucji partycypacji społecznej, występujących w Europie Południowej, tj. inicjatywy ludowej i weta ludowego na przykładzie Republiki Włoskiej. Dokonałem analizy porównawczej, wybranych instytucji partycypacji społecznej, występujących w Europie Środkowej, tj. referendum oraz plebiscytu, na przykładzie Republiki Austriackiej. Poczyniłem analizę porównawczą, innych instytucji partycypacji społecznej, w Europie Zachodniej, a także Środkowej, tj. konsultacje społeczne oraz referendum lokalne, dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, na przykładzie Rzeczypospolitej Polski i Republiki Francuskiej.

Na koniec zatem, rozdziału trzeciego rozprawy doktorskiej, przeprowadziłem analizę porównawczą, instytucji demokracji partycypacyjnej, a także bezpośredniej, występujących w dwóch wybranych państwach pozaeuropejskich, tj. Indiach, jak też Wschodniej Republice Urugwaju, w aspekcie udziału mieszkańców, w procesie ustanawiania prawa.

Materia czwartego, a jednocześnie ostatniego rozdziału, pt. „Instytucje demokracji partycypacyjnej”, zawiera treści, związane z instytucjami tejże formy demokracji, w której uczestniczą sami mieszkańcy, z inicjatywą wzięcia udziału, w procesie sprawowania władzy samorządowej.

Na początku, zapoznałem się z podstawami prawnymi i gwarancjami funkcjonowania instytucji partycypacji społecznej, z intencją zbadania fundamentu ich działania, przedmiotu, jak również kwestii podmiotowych. Omówiłem, zasadę działania budżetu partycypacyjnego, z wyszczególnieniem, najciekawszej oraz interesującej, jego formy, tj. funduszu sołeckiego. Przedstawiłem wówczas, instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w procedurze uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego, z deklaracją, przedstawienia nierzadko spotykanego rozwiązania statutowego, poprzez powierzenie tejże inicjatywy, samej grupie mieszkańców, w danej gminie, powiecie, czy też województwie.

Zaprezentowałem konsultacje społeczne, jako jedną z naczelných i istotnych metod dialogu społecznego, a także występującą, w układzie demokracji partycypacyjnej. Przeanalizowałem, instytucję wolontariatu, jako uformowanie aktywności społecznej, z zamierzeniem wskazania, iż obywatele, świadomie uczestniczą w życiu społecznym, politycznym oraz gospodarczym. Ponadto należy podkreślić, że jest on jednym z podstawowych filarów, trwania społeczeństwa obywatelskiego. Przybliżyłem, tematykę samego referendum lokalnego, jako formy udziału mieszkańców gminy, w procedurze odwołania jej organów, z deklaracją nakreślenia ważnej roli, jaką pełnią mieszkańcy, w procedurze odwoływania organów gminy, wyłanianych w demokratycznych oraz powszechnych wyborach. Scharakteryzowałem, zaplecze organów samorządu terytorialnego, w postaci jednostek pomocniczych, jako instytucje demokracji partycypacyjnej, celem nakreślenia, iż uczestnictwo członków wspólnoty, w samorządzie pod względem instytucjonalnym, realizowane jest także, w jednostkach pomocniczych gminy. W zakresie tego podrozdziału, omówiłem też działalność sołectw, sołtysów, rad sołtyskich, jak też rad osiedla i dzielnic, które jako instytucje, pełnią decydujące funkcje, w partycypacji społecznej, jak również życiu mieszkańców samorządu terytorialnego. Ponadto, podkreśliłem, iż z pomocą, tychże instytucji, mogą oni także uczestniczyć, w tym ważnym dla nich procesie decyzyjnym, mający miejsce w gminie, powiecie, czy też województwie.

Na podsumowanie, rozdziału trzeciego pracy doktorskiej, zrelacjonowałem korzyści, jakie płyną, z uczestnictwa mieszkańców, w życiu publicznym oraz sprawnej komunikacji, między mieszkańcami a władzami lokalnymi, za pośrednictwem danych instytucji demokracji partycypacyjnej. Poza tym, wykazałem, że dzięki samej partycypacji mieszkańców gminy, jak też aktywnej komunikacji, w otoczeniu mieszkańcami i jej władzami, oddala się wówczas, niebezpieczeństwo alienacji, dotyczące władzy lokalnej.

Rozprawę doktorską, zwieńczając wyniki, jak też wnioski, z zastosowanych w pracy naukowej, instrumentów badawczych - odpowiedzi na wyartykułowane hipotezy badawcze. Dodatkowo, wskazano podsumowanie, które stanowi zestawienie głównych uwag i zawartych w jej treści ocen, dających również podstawę, dostarczenia odpowiedzi, na postawione tezy i hipotezy badawcze, w rozprawie doktorskiej.

Bibliografia pracy doktorskiej, została oparta na literaturze, jak również czasopiśmie, pochodzących z źródeł polskich i zagranicznych. Zastosowano też, szeroki asortyment aktów normatywnych, wchodzących w skład prawa polskiego, unijnego, międzynarodowego, a także zagranicznego. Ponadto, znajduje się orzecznictwo sądów oraz trybunałów polskich, łącznie z sądami zagranicznymi. Poza wszystkim, umiejscowione zostały akty prawa miejscowego i inne źródła, wywodzące się z polskich i zagranicznych księgozbiorów.

# ROZDZIAŁ 1

## METODOLOGIA BADAŃ NAUKOWYCH

### 1.1. Przedmiot i cel badań zawarty w rozprawie doktorskiej

Mechanizmy sprawowania władzy w państwie, stanowią niezmiennie interesujący oraz ważny przedmiot badań naukowych i to najczęściej w zakresie prawa konstytucyjnego<sup>21</sup>. Wiążą się one, z fundamentalnym zagadnieniem, którym jest kwestia zdefiniowania tego, kto i za pomocą jakich mechanizmów, faktycznie w państwie demokratycznym rządzi i komu (lub czemu) rządy te służą<sup>22</sup>. Analiza zasadniczo koncentruje się, na zestawieniu dwóch form sprawowania władzy, tj.: partycypacyjnej, jak również bezpośredniej<sup>23</sup>. Współcześnie, mając na względzie istniejące rozwiązania ustrojowe, zdecydowanie większą uwagę, przywiązuje się, do pogłębiania badań, nad istotą rozwiązań charakteryzujących, przedstawicielską formę sprawowania władzy<sup>24</sup>. Jednak od czasu do czasu, najczęściej, gdy dochodzi do praktycznego wykorzystania, konkretnych instytucji demokracji bezpośredniej, odżywa dyskusja, dotycząca tego, jaką rolę i znaczenie odgrywają, te instytucje w demokracji.

Rosnąca świadomość społeczna, prowadzi zaś do wzrostu zainteresowania obywateli, rozstrzyganiem, zróżnicowanego rodzaju zagadnień publicznych (tzw. spraw publicznych), które bezpośrednio bądź pośrednio, mają wpływ na ich funkcjonowanie, w ramach państwa lub określonej wspólnoty (np. gminy).

Udział społeczeństwa, w podejmowaniu decyzji, przez władze publiczne, to przedmiot stosunkowo nowy, w organizacji sprawowania władzy publicznej. Partycypacja społeczna, dopiero w ostatnich dwudziestu latach, przemieniła się w Europie, w znane zaś zagadnienie, wynikające, m.in. z postępujących zmian społecznych oraz politycznych<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> M. Marczevska-Rytka, *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 10; M. Marczevska-Rytka, A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 7-9.

<sup>22</sup> Sprawowanie samej władzy w państwie demokratycznym, opiera się na trzech głównych zasadach: wolności, równości oraz większości - M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 17-18.

<sup>23</sup> Demokracja bezpośrednia, opiera się na „Wartościach kompromisu, kontynuacji, jak również konsensusu”, natomiast sama demokracja partycypacyjna na „Ideałach szerokiej partycypacji i otwartego dostępu, do procesu politycznego, równości politycznej” - W. Sadurski, *Wszyscy jesteśmy ustawodawcami*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 15, s. 17-18.

<sup>24</sup> M. Paździor, *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2013, s. 34-35; A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997, s. 47-48.

<sup>25</sup> J.J. Glass, *Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques*, “Journal of the American Planning Association” 1979, t. 45, nr 2, s. 180-181.

Jak zauważa Małgorzata Hanzl, czynnikiem warunkującym rozwój uczestnictwa społecznego, w podejmowaniu decyzji publicznych, jest sam demokratyczny ustrój państwa<sup>26</sup>, co dotyczy także decentralizacji uprawnień, na niższe szczeble władzy, w tym samorządu terytorialnego.

Różnymi tworcami, życia zbiorowego społeczności, tzn. przeróżnymi strukturami, zjawiskami i procesami społecznymi, czyli tzw. rzeczywistością społeczną - zajmuje się wiele nauk, m.in. historia, etnologia, socjologia, ekonomia polityczna itp., z których, każda dąży do rozpoznania poszczególnych jej fragmentów, zgodnie ze swoją zaś specyfiką. Rozważania dotyczące przedmiotu badań, zawęzając do samych nauk prawnych, a w szczególności prawa konstytucyjnego, ponieważ przedmiotowa doktryna, rozdysonowuje najszersze podstawy, do eksploracji rzeczywistości społecznej, a stosowane w niej metody oraz techniki badawcze, podobnie jak też, jej kategorie i prawa - mają także, zastosowanie w Konstytucjach danego kraju, gdyż one, jako najwyższe w hierarchii, akty normatywne, zobowiązują obowiązki oraz przyznają prawa jednostkom, w każdej sferze życia społecznego. To tutaj, zaczyna się źródło, wszystkich instytucji demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej<sup>27</sup>.

Przechodząc do charakterystyki przedmiotu badań nauk prawnych, należy na początku wskazać, że jest on bardzo złożony. Obejmuje, rozmaite twory życia społecznego, zarówno materialne, jak również idealne, do których zaliczamy, np. idee, przesady, czy też wierzenia ludzi. Rzeczywistością społeczną, nazywa się z kolei zbiór ludzi, oddzielony w praktyce życia społecznego, w obrębie różnych struktur społecznych. Ze względu, na dane cechy fizyczne lub inne, które same, przez swój rzeczywisty, czy też domniemany związek strukturalny oraz funkcjonalny z innymi zaś cechami, wydają się ludziom na tyle ważne, że łączy się z nimi określone obowiązki, (czyli „funkcje”) i uprawnienia (zatem pozycje społeczne).

Z przynależności, do każdej z kategorii społecznych, wynikają określone zwyczajowo i prawnie obowiązki oraz uprawnienia, które są zróżnicowane, w poszczególnych grupach społecznych, a także, które ulegają przeobrażeniom, jednocześnie z rozwojem społecznym. Przyjrzałem się bliżej materii, która z prawnego zaś punktu widzenia, składa się na szeroko rozumianą, właśnie tę rzeczywistość społeczną<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Struktura organizacyjna, kompetencje i określone prawem, wzajemne zależności organów państwa. W innym ujęciu, określenie dla dowolnej formy, sprawowania władzy publicznej. Zespół zasad, dotyczących tej władzy w państwie oraz metod jej wykonywania. Zasady te, określają przedmiot władzy państwowej, wytyczają zakres i główne kierunki aktywności państwa, jak też podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli. Precyzują formy oraz metody ich udziału, w realizacji władzy państwowej. Ustrój polityczny, opiera się także na zasadach, określonych w aktach prawnych, czy też na tradycji. Pojęcie to, wywieść można z samych dzieł Arystotelesa, który stwierdza: "Ujęcie w pewien porządek władz w ogóle, a przede wszystkim naczelnej z nich, to jest rządu” - A. Heywood, *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>27</sup> J. Lutyński, *Metody Badań Społecznych. Wybrane Zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000, s. 121-122.

<sup>28</sup> T. Pawłowski, *Metodologiczne zagadnienia humanistyki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 142-143.

Przedmiotem rozprawy doktorskiej, jest problematyka, związana z samą klasyfikacją instytucji partycypacji społecznej, za pośrednictwem, których obywatele, zatem uczestniczą, w procesie sprawowania władzy samorządowej, do danej formy demokracji, tj. bezpośredniej, jak też partycypacyjnej. Większość naukowców, specjalizujących się w tematyce partycypacji społecznej udziela aprobaty, iż jej instytucje, należą wyłącznie do demokracji bezpośredniej. Jednocześnie wskazując, że demokracja bezpośrednia, a także partycypacyjna, są terminami tożsamymi.

Po przeprowadzeniu, analizy teoretyczno-prawnej instytucji partycypacji społecznej, zauważyłem, jak wydaje się, kluczowy problem, iż mieszkańcy chcący skorzystać z danej instytucji partycypacji społecznej, nie zawsze przyjmują, w niej całkowity udział. Polega to na tym, iż w aspekcie samego funkcjonowania i tworzenia instytucji partycypacji społecznej, często ostateczna decyzja, nie należy do nich, tylko w szczególności do określonego organu przedstawicielskiego. Zazwyczaj, udział mieszkańców, ogranicza się tylko do oddania głosu, a nie rozstrzygnięcia przedmiotowej decyzji. Ponadto, uczestnictwo mieszkańców, sprowadza się do danej grupy osób, co w konsekwencji powoduje, pozbawienie zdolności decyzyjnej, pozostałych mieszkańców.

W następstwie tego, nie możemy mówić, że wszystkie instytucje należą do demokracji bezpośredniej, w której żyjący mieszkańcy, nie mają zaś całkowitego bądź fundamentalnego udziału, w tym ważnym, dla nich procesie decyzyjnym. Owszem, występują takie instytucje, w których ostateczny głos, należy wyłącznie do mieszkańców, wtedy możemy zaszeregować je, do demokracji partycypacyjnej, ale nie są to wszystkie, które obecnie występują, w krajach europejskich i pozaeuropejskich.

Po wnikliwej zaś analizie, przepisów prawnych związanych z partycypacją społeczną, co było moim głównym zakresem badań, nie tylko na obszarze Polski, ale również w innych wybranych krajach Europy Środkowej, Zachodniej i Południowej oraz Ameryki Północnej i Południowej, a także Azji Południowej, dokonałem podziału klasyfikacyjnego instytucji partycypacji społecznej, na dwie formy demokracji, tj. bezpośredniej, jak też partycypacyjnej. Zasadniczym kryterium, kwalifikowania był udział mieszkańców, w przebiegu ustanawiania prawa. Dostrzegłem, że omawiany problem, nie występuje tylko w Polsce, ale także w innych krajach europejskich i pozaeuropejskich, co równoległe pozwoliło mi, na zbadanie szerszego pola działalności, instytucji partycypacji społecznej. Były to instytucje, o których mało się mówi oraz nie są popularne, ze względu na znikomą zasięg ich występowania, a zarazem przedstawiają ciekawą i interesującą, formę uczestnictwa obywateli, w procesie sprawowania władzy samorządowej.



Trzon znajdujących się rozważań, w rozprawie doktorskiej, dotyczy w szczególności fundamentalnych kwestii takie jak: poruszenie zagadnienia społeczeństwa obywatelskiego, praw i wolności przyznanych obywatelom, a także mieszkańcom w oparciu, o najwyższy akt normatywny, jakim jest Konstytucja. Ponadto, analizie poddane zostały, obowiązujące akty normatywne, w określonym kraju, umożliwiające samorządom terytorialnym, na utworzenie konkretnej instytucji partycypacji społecznej. Dodatkowo, badaniom przedstawione zostały, uchwały organów stanowiących, jednostek samorządów terytorialnych, umożliwiające także praktyczny udział mieszkańców, w instytucjach partycypacji społecznej. Dla uporządkowania wywodów, rozważania merytoryczne, poprzedzone zostały również materia historyczną.

Przedstawiony zatem obszar prowadzonych badań, umożliwił udzielenie odpowiedzi na sformułowane tezy oraz hipotezy badawcze, zawarte w rozprawie doktorskiej, a dokładniej umiejscowione, w II podrozdziale, I rozdziału pt. „Metodologia badań naukowych”.

Jest to z jednej strony, wynik wdrażania zapisów prawa europejskiego do polskiego systemu prawnego, a z drugiej, systematycznie postępującej adaptacji doświadczeń i dobrych praktyk, w zakresie zarządzania w krajach Europy Zachodniej<sup>29</sup>. Zdaniem Grahama Smitha, zagadnienie partycypacji społecznej, w zarządzaniu publicznym, jest w krajach zachodnich, traktowane jako jeden z fundamentalnych priorytetów politycznych i bardzo często, znajduje ono odzwierciedlenie, w urzeczywistnianej polityce władz, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym<sup>30</sup>.

Zdaniem ww. autora, współcześnie zauważany, kryzys demokracji przedstawicielskiej i spadek zaangażowania się obywateli, na tym polu, skłania przedstawicieli władz lokalnych, do przeciwdziałania, tym negatywnym tendencjom i poszukiwania nowych metod, w zakresie angażowania mieszkańców, w życie wspólnot samorządowych<sup>31</sup>.

W Polsce, od kilku zaś lat, obserwuje się uintensywnienie, zainteresowania obywateli, sprawami publicznymi, szczególnie na szczeblu lokalnym. Nie ulega wątpliwości, że kwestia zaangażowania obywateli, w postępowanie zarządzania jednostką terytorialną, uzależniona jest, od samego poziomu (wskaźnika) rozwoju społecznego<sup>32</sup>, czy też wspólnoty.

---

<sup>29</sup> M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 169-170.

<sup>30</sup> Z. Czajka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 115-116.

<sup>31</sup> G. Smith, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A Report for the Power Inquiry*, The Power Inquiry, London 2005, s. 14-15.

<sup>32</sup> Syntetyczny miernik, opisujący sam stopień rozwoju społeczno-ekonomicznego, danych krajów (stąd czasem, nazywany też, wskaźnikiem rozwoju społeczno-ekonomicznego). Opracowany w 1990 r., przez pakistańskiego ekonomistę - Mahbuba ul Haqa. Oparty na tym wskaźniku, system porównywania, wprowadzony został przez Organizację Narodów Zjednoczonych i, od 1993 r., wykorzystuje go w swoich, publikowanych oraz corocznych raportach - Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP).

Zatem ten, od konkretnej fazy, rozwoju ustroju samorządowego. Tę najbardziej, rozwiniętą formę demokracji, w której całkowicie, mogą realizować się, wówczas idee współrzędzenia współodpowiedzialności, za podejmowanie decyzji publicznych, stanowi zaś społeczeństwo obywatelskie<sup>33</sup>.

Współcześnie coraz większe znaczenie, w samym zarządzaniu sektorem administracji publicznej<sup>34</sup>, odgrywa proces podejmowania decyzji. Zmianie ulega, tylko tradycyjny model, polegający na ograniczonym, wpływie czynnika społecznego, na procesy decyzyjne, w skutek modelu partycypacyjnego. Źródła idei partycypacji społecznej, należy upatrywać, w krytyce działania administracji publicznej, zbyt mocno zhierarchizowanej oraz zbiurokratyzowanej. Ponadto, we wzroście udziału obywateli, w życiu publicznym (demokracja partycypacyjna), a także we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego<sup>35</sup>.

Cel badań naukowych, stanowił punkt wyjścia do pojawiających się zatem tendencji, dotyczących wzrostu udziału, różnych grup interesariuszy, w samym procesie decyzyjnym w sprawach publicznych, mające miejsce w krajach europejskich i pozaeuropejskich, ale też ulegające, w ostatnich kilku latach, nasileniu w Polsce.

Jego zamiarem, było zaś ukazanie, jak kształtował się udział mieszkańców, w procesie sprawowania władzy samorządowej, za pośrednictwem instytucji partycypacji społecznej, już od okresu historycznego Bliskiego Wschodu, Europy, jak też Afryki Północnej, zwanym starożytnością. Podjęta została też, za pomocą badań naukowych, dokładna analiza instytucji partycypacji społecznej, występująca w samej praktyce samorządowej. Została ona oparta, na badaniu aktów prawa miejscowego, wydanych zatem przez organy stanowiące, jednostek samorządu terytorialnego, w wybranych państwach europejskich, a także pozaeuropejskich. W zamierzeniu cel badań, ma być istotnym elementem, w weryfikacji sformułowanych w rozprawie doktorskiej tez i hipotez badawczych, jak też ma ułatwić, ekspozycję szeregu, istotnych aspektów, związanych z kluczowym problemem badawczym. Dodatkowo, próba oraz zamysł tych badań naukowych, ma także zapobiec, ukierunkowaniu rozważań, na obszar wyłącznie teoretyczny, bez jakiegokolwiek odniesienia, do praktyki stosowania prawa, przez samorządy terytorialne.

---

Wskaźnik HDI ocenia kraje, na trzech płaszczyznach: „Długie i zdrowe życie”, „wiedza” oraz „dostatni standard życia”. Upadek teorii rozwoju społecznego, nie oznacza jednak, że pojęcie rozwoju, zostało zarzucone. Jest ono, nadal używane - na ogół w znaczeniu zbliżonym, do potocznego - S. Kosiński, *Socjologia ogólna. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987, s. 46-47.

<sup>33</sup> M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 170-171.

<sup>34</sup> Sektor publiczny, jest częścią gospodarki narodowej. W Polsce, obejmuje podmioty własności państwowej, samorządowej, i mieszanej (kapitał państwowy lub samorządowy, stanowi ponad 50% udziałów) - A.P. Wiatrak, *Sektor publiczny - istota, zakres i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania” 2005, t. 10, nr 4, s. 11-12.

<sup>35</sup> K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013, s. 9-11.

Podobnie jak we wszystkich naukach, które opierają się na badaniach wyjaśniających, tak też w naukach społecznych, a w tej mierze i w doktrynie prawnej, celem podejmowanych badań, jest najogólniej biorąc - naukowe poznanie badanej rzeczywistości<sup>36</sup>.

Mimo wszystko, dla współczesnych nauk prawnych, nie jest to efektywnie, cel jedyny. Oprócz realizowania inicjatywy poznawczej, ważne jest także, kształtowanie rzeczywistości społecznej<sup>37</sup>, w związku z tym, prognozowanie i planowanie jej przeobrażeń, co umożliwia bezwzględnie, stymulowanie procesów społecznych<sup>38</sup>. Poprzez badania jakościowe, w prawie konstytucyjnym, zmierza się w następstwie tego, do rozwijania teorii, tzn. usystematyzowanej wiedzy, odnoszącej się, do rzeczywistości społecznej, jak też do tego, aby służyć potrzebom praktyki społecznej<sup>39</sup>, ukazując jednocześnie, możliwości jej kształtowania<sup>40</sup>.

Badania wyjaśniające, przyczyniają się także, niewątpliwie do poznania uwarunkowań i prawidłowości zjawisk oraz procesów społecznych, a tym samym i do poszerzenia zarówno poznawczych, jak i praktycznych możliwości prawa konstytucyjnego. Należy zauważyć też, że rozwój teoretycznych, a także praktycznych możliwości doktryny prawnej, jest również istotny, dla innych nauk społecznych, ponieważ przyczynia się do ich rozwoju. Dostarczając jednocześnie wspomnianym doktrynom, podstawowej wiedzy, o prawidłowościach istnienia oraz przeobrażeń rzeczywistości społecznej<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> J. Bogdanienko, *Istota i problemy poznania naukowego*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 54-55.

<sup>37</sup> Rzeczywistość społeczna, różni się od rzeczywistości biologicznej, jak również indywidualnej rzeczywistości poznawczej, reprezentując poziom fenomenologiczny, stworzony poprzez interakcje społeczne, a tym samym przekraczający indywidualne motywy, a także działania. Rzeczywistość społeczną, będącą produktem ludzkiego dialogu, można uznać za składającą się, z przyjętych zasad społecznych wspólnoty, obejmujących tym samym, stosunkowo stabilne prawa, jak też reprezentacje społeczne. Radykalny konstruktywizm, ostrożnie opisywałby rzeczywistość społeczną, jako produkt ujednoczenia obserwatorów (niezależnie od tego, czy uwzględniałby samego obecnego obserwatora, czy nie). Problem rzeczywistości społecznej, został wyczerpująco potraktowany, przez filozofów tradycji fenomenologicznej, zwłaszcza przez samego Alfreda Schütza, który użył terminu „świat społeczny” na określenie tego, odrębnego zaś poziomu rzeczywistości. W świecie społecznym, Schütz dokonał rozróżnienia między rzeczywistością społeczną, której można doświadczyć, w sposób bezpośredni (*umwelt*), a rzeczywistością społeczną, poza najbliższym horyzontem, której można by jeszcze doświadczyć, gdyby się go poszukiwało - J.H. Turner, *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth Publishing, Marceline 2002, s. 321-322.

<sup>38</sup> Jest to seria zjawisk, mających wpływ na osobowość jednostki bądź grupy społecznej. Grupy te i jednostki, ścierają się ze sobą, pod wpływem różnego rodzaju, zależności przyczynowych lub strukturalno-funkcjonalnych. I w wyniku zaś tych zjawisk, następują różnego rodzaju, przeobrażenia społeczno-kulturowe - R.A. Podgórski, *Socjologia. Mikrostruktury*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2008, s. 92-93.

<sup>39</sup> Praktyka społeczna, znana również jako praktyka makro bądź praca społeczna. Jest gałęzią pracy socjalnej, w Stanach Zjednoczonych, która koncentruje się na większych systemach społecznych i zmianach społecznych, jak również związana jest z historycznymi, korzeniami pracy socjalnej w Stanach Zjednoczonych. W praktyce społeczność pracy socjalnej, obejmuje obszary takie jak: organizowanie społeczności i organizacji społecznej, budowanie społeczności, planowanie społeczne, zarządzanie usługami ludzkimi, rozwój społeczności, analizy polityki, rzecznictwo polityki, mediacji i inne interwencje, większych systemów - D.A. Hardcastle, *Community Practice: Theories and Skills for Social Workers*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 234-235.

<sup>40</sup> J.L. Simon, *Basic Research Methods in Social Science: The Art of Empirical Investigation*, Random House, New York 1969, s. 91-92.

<sup>41</sup> K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2000, s. 71-72.

## 1.2. Tezy i hipotezy badawcze przedstawione w dysertacji doktorskiej

W rozprawie doktorskiej, zostały sformułowane, cztery tezy badawcze:

- 1) Demokracja bezpośrednia a demokracja partycypacyjna, nie są terminami tożsamymi, w aspekcie równego udziału mieszkańców, w procesie stanowienia prawa,
- 2) Potencjał wynikający z zasady społeczeństwa obywatelskiego, znajduje potwierdzenie, w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) Brak udziału społeczeństwa obywatelskiego, w instytucjach demokracji partycypacyjnej i bezpośredniej, generuje dematerializację partycypacji społecznej,
- 4) Pełny udział obywateli, w przebiegu tworzenia prawa, istnieje wśród instytucji demokracji partycypacyjnej, występujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

Określenie powyższych tez badawczych (stwierdzeń), zostało poprzedzone badaniami naukowymi, w oparciu o postawione hipotezy badawcze (przypuszczenia), celem znalezienia odpowiedzi. Dzięki przeprowadzeniu badań, z ich wykorzystaniem, możliwe było dołączenie, nowo nabytej wiedzy, do obecnie już zgromadzonej<sup>42</sup>.

W tezie pierwszej, zostało przybliżonych pięć, następujących hipotez badawczych:

- 1) *Town meeting*, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i zgromadzenie ludowe - *Landsgemeinde*, znajdujące się w Konfederacji Szwajcarskiej - czy te instytucje, należą do dwóch odmiennych form demokracji, tj. bezpośredniej oraz partycypacyjnej, ze względu na nierówny udział mieszkańców, w cyklu tworzenia prawa?
- 2) Inicjatywa ludowa oraz weto ludowe, występujące w Republice Włoskiej - czy można te instytucje, przyporządkować do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośredniej, jak też partycypacyjnej, na okoliczność nierównego udziału miejscowych, w przebiegu ustanawiania prawa?
- 3) Referendum oraz plebiscyt, ukazujące się w Republice Austriackiej - czy te instytucje, są częścią dwóch rozbieżnych postaci demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej, z przyczyny nierównego udziału mieszkańców, w procesie stanowienia prawa?
- 4) Konsultacje społeczne, wyłaniające się w Rzeczypospolitej Polskiej i referendum lokalne, dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, istniejące w Republice Francuskiej - czy wolno te instytucje, zakwalifikować do dwóch odrębnych modeli demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej, z powodu nierównego udziału miejscowych, w toku wprowadzania prawa?

---

<sup>42</sup> T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Ossolineum, Wrocław 1990, s. 121-122.

5) Funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej, w systemie panczajatów, w Republice Indii i przejaw demokracji bezpośredniej, we Wschodniej Republice Urugwaju - czy te systemy, można rozdzielić, między dwoma innymi segmentami demokracji, tj. bezpośredniej oraz partycypacyjnej, na podstawie nierównego udziału mieszkańców, w trybie formułowania prawa?

W tezie drugiej, zostały przedstawione dwie, następujące hipotezy badawcze:

- 1) Art. 11, 12, 14, 54, 61 i 63 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., wskazują na zasady konstytucyjne, funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej - czy w wyniku, przeprowadzonej wykładni wymienionych przepisów, w kierunku przysługujących w nim uprawnień dla obywateli, można je zaliczyć, do zasady społeczeństwa obywatelskiego?
- 2) Art. 15, 16, 17 i 25 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., odnoszą się do zasad konstytucyjnych, istniejących w Rzeczypospolitej Polskiej - czy w rezultacie, dokonanej wykładni wskazanych przepisów, w odniesieniu do przysługujących w nim przywilejów dla obywateli, można je przyporządkować, do zasady społeczeństwa obywatelskiego?

W tezie trzeciej, została zaprezentowana jedna, następująca hipoteza badawcza:

- 1) Rezultaty partycypacji społecznej, są wynikiem udziału społeczeństwa obywatelskiego - czy wobec powyższego stwierdzenia, partycypacja społeczna, istnieje bez społeczeństwa obywatelskiego?

W tezie czwartej, a jednocześnie ostatniej, zostały zaprezentowane dwie, następujące hipotezy badawcze:

- 1) W samorządzie terytorialnym i społeczności lokalnej nie ma przeszkód, aby zauważyć istnienie instytucji budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w procedurze prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego, a także konsultacji społecznych - czy można te formy, zakwalifikować do instytucji demokracji partycypacyjnej, w aspekcie pełnego udziału obywateli, w cyklu tworzenia prawa?
- 2) W samorządzie lokalnym i środowisku miejscowym, występuje instytucja wolontariatu, jako potencjał aktywności społecznej, referendum lokalnego w charakterze procedury odwołania organów, a także zebrania wiejskie oraz ogólne zebrania mieszkańców osiedla i rady dzielnic, jako jednostki pomocnicze organów samorządu lokalnego - czy możliwe jest, aby te formy, zaszeregować do instytucji demokracji partycypacyjnej, z perspektywy absolutnego udziału obywateli, w procesie stanowienia prawa?

### 1.3. Metody, techniki oraz narzędzia badawcze wykorzystane w studium badawczym

Rozprawę doktorską, celem skonkretyzowania tez i hipotez badawczych, rozpocząłem od wykorzystania metody obserwacyjnej oraz analizy, a także krytyki piśmiennictwa (źródeł). Polegającej, na samym przeglądzie literatury naukowej, z zakresu nauk prawnych, pod kątem kategoryzacji instytucji partycypacji społecznej, za pomocą których, obywatele uczestniczą, w procesie sprawowania władzy samorządowej, do danej formy demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej.

W wyniku obserwacji, zauważyłem, że większość naukowców, specjalizujących się w tematyce partycypacji społecznej, uznaje, iż jej instytucje, należą wyłącznie do demokracji bezpośredniej. Jednocześnie wskazując, że demokracja bezpośrednia, jak też partycypacyjna, są terminami tożsamymi.

Po przeprowadzeniu, dogłębnej analizy teoretyczno-prawnej instytucji partycypacji społecznej, występujących w Polsce, krajach europejskich i pozaeuropejskich dostrzegłem, że nie jest to prawidłowe postępowanie, w tym obszarze naukowym. Wskazałem, jak wydaje się, kluczowy problem, iż mieszkańcy chcący skorzystać z określonej instytucji partycypacji społecznej, nie zawsze biorą w niej całkowity udział, a co ważniejsze, często zaś ostateczna decyzja, nie należy do nich, tylko do danego organu przedstawicielskiego. Stąd źródłem tych obserwacji, jest właśnie nakreślenie tez i hipotez badawczych w dysertacji doktorskiej.

Moim zdaniem, metodę tę praktycznie, w pierwszym etapie poznania naukowego, powinien zastosować każdy, kto chce napisać pracę naukową. Jej istota, polega na wykazaniu celowości, oryginalności oraz nowego ujęcia, wyłonionego i podjętego do badań, problemu naukowego. Należy za pomocą tej metody, wykazać co wiemy, a czego nie znamy, co już istnieje, jak też jest zawarte (znane) w literaturze, a czego nie ma i należy badaniami poznać, a także udowodnić. Poznania, dokonuje się za pomocą analizy i krytyki literatury, badanego przedmiotu (zagadnienia). W szczególności, chodzi o wykazanie, na ile podjęty problem, jest inny (oryginalny) od dotychczasowego zatem stanu wiedzy, na ten temat. Jakie są różnice, podobieństwa, związki, zależności oraz istotne cechy, w znanych dotychczasowych teoriach naukowych. Dodatkowo, jakie są rozbieżności, w funkcjonujących hipotezach, założeniach badawczych, ideach działania i przekonaniach. Co zyska, jak też jakie wartości naukowe, zapewni proponowane rozwiązanie. Jaka jest wiarygodność i użyteczność nowych propozycji, w stosunku do już istniejącej wiedzy i praktyki działania, w danej zaś materii naukowej<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> K. Konarzewski, *Badania jakościowe - szansa czy złudzenie?*, [w:] *Problemy współczesnej metodologii*, red. J. Krajewski, T. Lewowicki, J. Nikitorowicz, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001, s. 132-133.

Następnie, w rozprawie doktorskiej, posłużyłem się wówczas naukowymi metodami monograficznymi, polegającymi na szczegółowym, badaniu konkretnego (indywidualnego) przypadku<sup>44</sup>. W moim przypadku, były to przedmiotowe instytucje demokracji bezpośredniej, jak też partycypacyjnej, występujące w Polsce, Europie Środkowej, Zachodniej, Południowej. Ponadto, w krajach pozaeuropejskich, tj. Ameryki Północnej i Południowej, jak również Azji Południowej. Za jej pomocą, uzyskałem informacje, zawarte w formie jakościowo-opisowej, badanych instytucji, w których uczestniczy samo społeczeństwo obywatelskie. Posłużyła ona naukowemu zgłębieniu, wyodrębnionych cech, a także elementów jakościowych, określonej struktury, systemu, procesu, charakteru, wielkości, jak też funkcjonowaniu oraz rozwojowi, analizowanych instytucji.

Drugą zastosowaną procedurą, w rozprawie doktorskiej, była zatem metoda badania dokumentów. Badaniu i analizie, poddałem najwyżej umiejscowione, w porządku prawnym akty normatywne, do których należą obowiązujące Konstytucje w danym kraju. Zostały one, poddane szerokiemu przeglądowi, począwszy od Rzeczypospolitej Polskiej, po kraje Europy, oraz państwa Ameryki Północnej i Południowej, jak również Azji Południowej. Staralem się, rozważyć wytwór ludzki (przedmiot materialny), który wyraża wówczas myśl, wizję, misję, osiągnięcie, propozycję. Ponadto, służy do odtworzenia, rzeczywistej działalności bądź stanu badanych instytucji demokracji bezpośrednich, jak też partycypacyjnych, w formie prawnej - nawet zwyczajowo sporządzonego dokumentu. Badanie tych aktów prawnych, umożliwiło ustalenie rzeczywistego obrazu, konkretnych zdarzeń, faktów i dokonań. W moim przypadku, metoda badania dokumentów, w swojej zasadniczej istocie, polegała na akumulacji, selekcji, opisie i naukowej interpretacji, zawartych w nich interesujących faktów. Efektem końcowym, była analiza, polegająca na wyodrębnieniu, a następnie rozłożeniu i interpretacji elementów składowych, poszczególnych instytucji partycypacji społecznej.

Kolejnym instrumentem, w rozprawie doktorskiej, była sama metoda indywidualnych przypadków, której kluczowym celem, miało być sprawdzenie możliwości, pełnego udziału mieszkańców, w danej jednostce samorządu terytorialnego, w procesie stanowienia prawa. Pod względem różnorodnych sytuacji, jak również występujących okoliczności, ich działania społeczno-gospodarczego<sup>45</sup>.

W dalszej kolejności, skorzystałem z metody analizy, a także konstrukcji logicznej, opierającej się na wykładni oraz syntezie.

---

<sup>44</sup> W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985, s. 87-88.

<sup>45</sup> S. Krzychała, *Spoleczne przestrzenie doświadczenia. Metoda interpretacji dokumentarnej*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2004, s. 117-118.

Jej głównym zamiarem, było scalenie treści badanego problemu, pozwalające wysunąć nowe, i optymalne rozwiązania. Korzystając z niej, porównałem instytucje demokracji bezpośredniej oraz partycypacyjnej tj.:

- 1) *Town meeting*, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, jak również zgromadzenie ludowe - *Landsgemeinde*, znajdujące się w Konfederacji Szwajcarskiej,
- 1) Inicjatywę ludową i weto ludowe, istniejące w Republice Włoskiej,
- 2) Referendum oraz plebiscyt, znajdujące się w Republice Austrii,
- 3) Konsultacje społeczne, mające miejsce w Republice Francuskiej i referendum lokalne, dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, ukazujące się w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) Funkcjonujące w systemie panczajatów, w Republice Indii i we Wschodniej Republice Urugwaju.

Rozłożenie problemu naukowego na części, elementy składowe oraz badanie każdego z nich, oddzielnie, w rezultacie pozwoliło na wyartykułowanie twierdzeń ogólnych, na podstawie uznanych przekonań cząstkowych. Te składowe, były również niezbędne, do zastosowania odpowiednich badań technicznych. Dzięki uzyskanym, danym wyjściowym, ja też warunkom ograniczających i znając jednocześnie w zarysie cel badań, mogłem zanalizować zależności, oraz związki, zachodzące między danymi wyjściowymi, w granicach określonych warunkami brzegowymi. Efektem końcowym, było skonstruowanie ciągu logicznego, w celu rozwiązania danego problemu<sup>46</sup>.

Ostatecznie, posiłkowałem się metodami heurystycznymi, których priorytetem było wskazanie nowych rozwiązań, poprzez wykrycie nowych faktów oraz związków istniejących między nimi, zachodzących w realnie, utrzymującej się rzeczywistości instytucji demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej. Ich kluczową istotą, była antynomia, która miała dwa, istotne aspekty.

Po pierwsze, chodziło o konfrontację formalno-prawnego i empiryczno-praktycznego kontekstu, dla samego urzeczywistnienia obu koncepcji. Kluczowe pytanie badawcze, w tym przypadku brzmiało następująco: Jak z punktu widzenia teoretycznego, a także praktycznego, można rozróżnić demokrację bezpośrednią, od demokracji partycypacyjnej?

Drugi aspekt ujęcia porównawczego, sprowadzał się zatem, do konfrontacji uprzednio zanalizowanego polskiego przypadku, jak też europejskich i pozaeuropejskich doświadczeń. Podstawowe pytanie badawcze w tym aspekcie było następujące:

---

<sup>46</sup> D. Kubinowski, M. Nowak, *Metodologia pedagogiki zorientowanej humanistycznie*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006, s. 67-68.



Jak z punktu widzenia, funkcjonowania obu terminów demokracji, w krajach europejskich oraz pozaeuropejskich, można rozróżnić pod względem teoretycznym, a także praktycznym, demokrację bezpośrednią od demokracji partycypacyjnej?

Wskazując szczegółowsze zastosowanie procedur badawczych, w ujęciu zaś prawnym sprecyzować należy, iż zastosowano również, następujące metody badawcze, tj. dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną, porównawczo-prawną, komparystyczną, analizy orzecznictwa sądowego, a także w pewnym zakresie - historyczno-prawną<sup>47</sup>.

Przechodząc, do drugiego zagadnienia tegoż podrozdziału, to znaczy technik badań naukowych, należy wskazać, iż są to czynności postępowania, które przeznaczyłem do badań wybranego wówczas celu, elementu i okresu badanej materii. Są to, szczegółowe czynności, wykonywania niezbędnych prac cząstkowych. Pozwoliły na zgromadzenie i uporządkowanie danych, potrzebnych do rozprawy doktorskiej. Są czynnościami przeważnie praktycznymi, w procesie poznania naukowego, starannie wypracowanymi dyrektywami, pozwalającymi na uzyskanie sprawdzonych informacji, opinii, faktów, itp. Stanowią czynności, wynikające z doboru odpowiedniej metody i przez metodę uwarunkowane. Wynikają z rodzaju problemu badawczego, jak też przyjętej tezy oraz hipotezy badawczej. W sensie logicznym, techniki badań naukowych, są pojęciami podrzędnymi, w stosunku do metody, a w sensie rzeczowym, o znacznie węższym zakresie, niż metoda. Techniki badawcze, ograniczają się, do czynności pojedynczych lub pojedynczo jednorodnych<sup>48</sup>.

W rozprawie doktorskiej, skorzystałem zatem, z trzech rodzajów technik badawczych, tj. obserwacja zewnętrzna, badania dokumentów oraz techniki socjometryczne<sup>49</sup>.

Jeżeli chodzi o obserwację, skupiała się ona, na spostrzeganiu jednostkowych faktów, w ściśle wyłonionym przedmiocie, tj. uczestnictwie mieszkańców, w cyklu tworzenia prawa, w instytucjach demokracji bezpośredniej oraz partycypacyjnej. Jak również, jej płaszczyzną badań, były instytucje, a także obszary, w których władze przedstawicielskie, ingerują bądź kwestionują, w sposób merytoryczny, same decyzje mieszkańców, danej jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo, badaniom podlegały decyzje, które umożliwiają, pełną swobodę, w podejmowaniu rozstrzygnięć, przez społeczeństwo obywatelskie.

Obserwacja zewnętrzna, wynikała z idei przewodniej badań, czyli sprecyzowanych tez i hipotez badawczych oraz wyraźnie określonego, celu badawczego.

---

<sup>47</sup> Cz. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań*, Politechnika Poznańska, Poznań 2002, s. 81-82.

<sup>48</sup> Ch. Frankfurt-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 104-105.

<sup>49</sup> M. Gorzko, *Procedury i emergencja. O metodologii klasycznych odmian teorii ugruntowanej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 163-165.

Skupiłem się w niej, na poszukiwaniu uwarunkowań, jak również zależności zachodzących, między obserwowanymi zatem zmiennymi<sup>50</sup>. W tym przypadku, chodziło o zarejestrowanie elementów, przypuszczalnie związanych ze sobą, a tym samym, kolejnych następstw, między elementami, jak też zmian, występujących w instytucjach, w obu konfiguracjach demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej<sup>51</sup>.

Kolejna, spożytkowana technika badań dokumentów, polegała na analizie ilościowej, jak również jakościowej, zawartej materii w aktach prawnych oraz orzecznictwa sądowego, występujących w Rzeczypospolitej Polskiej, krajach europejskich, a także samych państwach pozaeuropejskich, tj. Ameryki Północnej i Południowej, jak też Azji Południowej. Głównym celem, omawianych zaś technik, było uzyskanie analitycznych danych, o sprawności działań, efektach społecznych<sup>52</sup>, wydajności pracy, płynności finansowej i procesach oraz elementach systemu organizacyjnego, instytucji partycypacji społecznej, występujących w obu formach demokracji, tj. bezpośredniej, a także partycypacyjnej. Swoim zasięgiem i zainteresowaniem, dotyczyły one analiz, pojedynczych jednostek i całokształtu działań zbiorowości społecznej, wychowawczej, kulturalnej oraz decydującej<sup>53</sup>.

Jako ostateczne, zastosowane w rozprawie doktorskiej, same techniki socjometryczne, służyły do określania, stosunków międzyludzkich w grupach społecznych, a także między zbiorowością mieszkańców a władzami przedstawicielskimi, na danym poziomie jednostki samorządu terytorialnego. Techniki te, dostarczyły również, informacji o stopniu natężenia, pozytywnych i negatywnych odczuć, emocji oraz postawach społeczeństwa obywatelskiego, wobec samych władz przedstawicielskich, w aspekcie udziału, w procesie stanowienia prawa. Pozwoliły określić, wzajemne sympatie czy antypatie, popularność lub jej brak, i wyodrębnić cechy, a także właściwości, mówiące o udziale społeczeństwa, w instytucjach demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej. Dodatkowo, dzięki nim, zbadałem odbicie struktury grupy, w świadomości jej członków, jak również uporządkowałem (uszeregowałem) grupę, nadając wyodrębnionym cechom, dany przydział, konkretnej odmiany demokracji, tj. bezpośredniej bądź partycypacyjnej<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> E.R. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2003, s. 84-85.

<sup>51</sup> J. Leoński, A. Kołodziej-Durnaś, *W kręgu socjologii interpretatywnej: zastosowanie metod jakościowych*, Economicus, Szczecin 2005, s. 54-55.

<sup>52</sup> Skłonność respondenta, do prezentowania siebie, w możliwie jak najlepszym świetle, przez udzielanie takich odpowiedzi, jakie są wskazane społecznie. Zalicza się, do najczęstszych wówczas źródeł błędów, wpływających, na trafność wyników badań ankietowych, jak również eksperymentalnych - R.J. Fisher, *Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning*, „Journal of Consumer Research” 1993, t. 2, nr 20, s. 305-306.

<sup>53</sup> F. Krzykała, *Metodologia badań i technik badawczych w socjologii gospodarczej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2001, s. 134-135.

<sup>54</sup> J. Lofland, D.A. Snow, L. Anderson, L.H. Lofland, *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, tłum. S. Urbańska, M. Żychlińska, Scholar, Warszawa 2009, s. 148-149.

Odnosząc się do trzeciej, a jednocześnie ostatniej kwestii, tegoż podrozdziału, czyli do narzędzi badawczych, należy podkreślić, że w badaniach naukowych są nimi przedmioty, instrumenty i urządzenia techniczne, służące do realizacji, technik badań<sup>55</sup>. Są to elementy, które można wykorzystać, do zbierania, a także rejestrowania badanych faktów, informacji, jak też danych zjawisk. O ile sama technika badawcza, oznacza czynność, to wtedy narzędzie badawcze, jest instrumentem, służącym do gromadzenia danych, wywodzących się właśnie, z badań naukowych<sup>56</sup>.

Do współczesnych narzędzi badawczych, należy zaś zaliczyć takie środki materialne, jak narzędzia techniczne, jak też systemy elektroniczne, wraz z oprogramowaniem<sup>57</sup>. Stają się one, nieodzowne do ustalania rzeczywistych faktów oraz decydują o uzyskaniu, pożądanых (rzetelnych) wyników, na wyznaczone tezy oraz hipotezy badawcze. Z tego wynika również, że jest to, rozległy wachlarz środków materialnych - prostych, i wysoce zautomatyzowanych (technicznych, elektronicznych, komputerowych). Zapewniających, gromadzenie materiału źródłowego, jego rejestrację i przechowywanie oraz poprawne działanie procedury, a także metodologii badawczej<sup>58</sup>.

Jako narzędzia badawcze, które posłużyły w pomocy, do wykonania przedmiotowych badań naukowych, określonymi metodami i technikami, trzeba wskazać elektroniczne portale, jak również bazy orzeczeń sądowych, m.in. sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, występujących w Polsce. Dodatkowo, orzecznictwo sądów, jak też trybunałów, obowiązujące w państwach Europy Środkowej, Zachodniej i Południowej oraz krajach pozaeuropejskich, tj. Ameryki Północnej i Południowej, a także Azji Południowej.

Oprócz powyższego, w formie baz elektronicznych, posłużyłem się również aktami normatywnymi, występującymi w Rzeczypospolitej Polskiej i w innych wybranych krajach, które zostały, wówczas poddane analizie, w rozprawie doktorskiej. W Polsce, najczęściej był to Dziennik Urzędowy RP, Dziennik Urzędowy RP - „Monitor Polski”, Dziennik Urzędowy Ministra, czy też Biuletyn Informacji Publicznej. W innych państwach Europy, Ameryki oraz Azji, także występują analogicznie, do istniejących w Polsce, bazy teleinformatyczne, jak też publiczne witryny, mające urzędowe publikatory, adekwatne do wyżej wymienionych.

---

<sup>55</sup> I. Zieleniewski, *O organizacji badań naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1975, s. 155-156.

<sup>56</sup> J. Kosmol, *Wybrane zagadnienia metodologii badań*, Politechnika Śląska, Katowice 2010, s. 65-66.

<sup>57</sup> J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2003, s. 56-57.

<sup>58</sup> A. Tyszczyk, E. Fiała, R. Zajączkowski, *Wartość i sens. Aksjologiczne aspekty teorii interpretacji*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2003, s. 187-188.

## ROZDZIAŁ 2

### SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

#### 2.1. Konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego

Przez pojęcie społeczeństwo cywilne, rozumie się pozapaństwową sferę, samodzielnej aktywności gospodarczej, jak też kulturalnej, zarówno jednostek (osób fizycznych), jak i osób prawnych. Warunkiem tej aktywności, jest autonomia woli, a także wolności, jak też prawa, przysługujące działającym podmiotom<sup>59</sup>. Sposób rozumienia, samego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, jest jednak zróżnicowany. Zdarza się (wcale nierzadko), że tym pojęciem, obejmuje się, nie tylko autonomiczną oraz niezależną, od państwa aktywność gospodarczą i kulturalną obywateli, ale także uczestnictwo obywateli, w sprawowaniu władzy państwowej. W takim wówczas ujęciu, partie polityczne uważa się, za istotne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Inaczej mówiąc, nie dokonuje się różnicy, między zasadą społeczeństwa obywatelskiego a zasadą pluralizmu politycznego<sup>60</sup>.

Częściej jednak, samą koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, pojmuje się wężiej, czego dowodzić może dyskusja, która toczyła się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>61</sup>. Dla autorki Alicji Grześkowiak, ideę społeczeństwa obywatelskiego, wyrażał art. 7 senackiego projektu Konstytucji, w którym mowa była, o pluralizmie politycznym i wpływanu na politykę państwa<sup>62</sup>. Według Jerzego Jaskierni oraz zdecydowanej większości komisji, właściwym wówczas rozwiązaniem, było odrębne sformułowanie, zasad pluralizmu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Jak wyjaśniał Witold Osiatyński, w przepisie o społeczeństwie obywatelskim, nie chodzi o wpływanie na politykę państwa, lecz o inne formy, jak również cele działania. W odniesieniu, do społeczeństwa obywatelskiego, przyjęto sformułowanie obecnego art. 12 Konstytucji RP, a partiom politycznym, wydzielono art. 11<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> A. Rzepliński, *Wprowadzenie*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Rzepliński, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1993, s. 8-9.

<sup>60</sup> A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, wyd. 2, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2018, s. 171-172.

<sup>61</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, została utworzona przez podjęcie Ustawy Konstytucyjnej z kwietnia 1992 r., w skład której wchodziły posłowie i senatorowie. Została powołana, w celu przygotowania projektu nowej Konstytucji. Ustawa ta stanowiła również, iż Konstytucję RP, uchwała Zgromadzenie Narodowe, zaś przyjmuje ją Naród, w drodze referendum konstytucyjnego. Pierwszym jej zatem przewodniczącym, został Walerian Piotrowski. Komisja poświęciła też, część swoich obrad na dyskusje, nad rozwiązaniami dotyczącymi kwestii władzy wykonawczej, w opublikowanych w latach 1989-1991 projektach Konstytucji - P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, K.E. Liber, Warszawa 1995, s. 11-12.

<sup>62</sup> Partie polityczne, ruchy obywatelskie, jak również inne ugrupowania obywateli, działające w oparciu o zasadę pluralizmu politycznego, są formą dobrowolnego, jak też równego uczestnictwa politycznego, w kształtowaniu i wyrażaniu woli obywateli oraz wpływanu na politykę państwa - A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 172-173.

<sup>63</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 171-172.

Wiele najnowszych Konstytucji, przywołuje samą ideę społeczeństwa obywatelskiego, już w samej preambule<sup>64</sup>, inne w tekście głównym, niekoniecznie przez użycie tego pojęcia, tak jak to wówczas występuje, w polskiej Konstytucji, której art. 12 ma treść następującą: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Znaczenie art. 12, w szczególny sposób, podkreślają same słowa wstępu do Konstytucji RP o „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. O ile w polskiej Konstytucji, zasadę społeczeństwa obywatelskiego wyrażono w sposób opisowy, o tyle w innych Konstytucjach, państw postsocjalistycznych, przywołano tę ideę, najczęściej w preambule (Konstytucje Czech<sup>65</sup>, Litwy<sup>66</sup> i Macedonii<sup>67</sup>)<sup>68</sup>.

Intencja społeczeństwa obywatelskiego została inaczej, ujęta w Konstytucji Bułgarii, której art. 4 ust. 2 stanowi: „Republika Bułgarii gwarantuje życie, godność i prawa jednostki oraz stwarza warunki swobodnego rozwoju człowieka i społeczeństwa obywatelskiego”<sup>69</sup>. W innych Konstytucjach, natomiast nie występuje deklaracja społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiona w jakiegokolwiek formie, we wstępie, czy też rozdziale o zasadach ustrojowych.

Można jednak twierdzić, że zasadę społeczeństwa obywatelskiego, wyrażają *implicite*, wszystkie te postanowienia Konstytucji, z rozdziałów o prawach jednostki, które gwarantują wolność zrzeszania się. Ta to miało miejsce i jest w znacznej większości, Konstytucji państw demokratycznych. Dotyczy to nie tylko samych ustaw zasadniczych, powstałych w czasach, w których, nie przywiązywano zaś większej wagi, do wysłowienia najważniejszych zasad, już na początku tekstu, ale także wielu późniejszych Konstytucji, w których zaczęto zwracać uwagę, na koncepcje ujęte we wstępie. Niemala liczba Konstytucji, lub w ogóle, nie posiada rozdziału o zasadach ustrojowych, dla przykładu: Konstytucja Islandii z 1944 r. i Konstytucja Belgii<sup>70</sup> z 1994 r., albo jest on w swej materii, ograniczony - Konstytucja Danii<sup>71</sup> z 1953 r., czy też Konstytucja Grecji<sup>72</sup> z 1975 r.<sup>73</sup>.

---

<sup>64</sup> Np. Konstytucja Republiki Litewskiej: „Naród Litwinów (...) dążąc do stworzenia otwartego, sprawiedliwego, żyjącego w zgodzie społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa, (...)” - *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>65</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.*, tłum. M. Kruk-Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

<sup>66</sup> *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>67</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

<sup>68</sup> A. Pułło, *op. cit.*, s. 172-173.

<sup>69</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, [w:] *Konstytucje Świata*, red. K. Gralak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

<sup>70</sup> *Konstytucja Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

<sup>71</sup> *Konstytucja Królestwa Danii*, tłum. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

<sup>72</sup> *Konstytucja Grecji*, tłum. G. Ulicka, W. Ulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

<sup>73</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 172-173.

Wiele konstytucji, jak te wymienione w poprzednim zdaniu, nie posiada także preambuły, która wskazywałaby, na jakiegokolwiek wartości, czy zasady ustrojowe.

Część Konstytucji państw zachodnich, posiada jednak rozwinięte rozdziały ogólne, mimo to, trudno w nich odnaleźć przepisy, które można by uznać, za wyrażające zasadę ochrony społeczeństwa obywatelskiego. Nie oznacza to, że nie można formułować tej zasady na tle przepisów, gwarantujących wolność zrzeszania się, które dawniej, ze zrozumiałych zaś powodów, umieszczano, jeśli nie w odrębnych deklaracjach praw<sup>74</sup>, to w samych rozdziałach, nawiązujących do wolnościach jednostki. Należy dodać, że rzadko kiedy, ambicją twórców Konstytucji, było ustalanie, w rozdziałach ogólnych, wszystkich kluczowych zasad ustroju państwa<sup>75</sup>.

We wspomnianej dyskusji, w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zastanawiano się też, gdzie umieścić przepis wyrażający, ideę społeczeństwa obywatelskiego: czy w rozdziale o prawach człowieka, gdzie znajduje się, m.in. o wolności zrzeszania się, czy może w rozdziale o zasadach ustroju?<sup>76</sup>. Przyjęto rozwiązanie drugie, lepiej podkreślające znaczenie idei, dla nowego wówczas ustroju państwa. Szczególną argumentację, na rzecz, miejsca wstawienia przepisu, odnoszącego się, do społeczeństwa obywatelskiego, przedstawił W. Osiatyński, jednocześnie wyjaśniając, że rozdział Konstytucji, traktujący o wolnościach, prawach, jak też obowiązkach człowieka i obywatela, dotyczy głównie wolności, jak również ograniczeń państwa, w stosunku do jednostek, a nie w korelacji do zbiorowości. Natomiast, przepisy zasad naczelných, dotyczą, m.in. tego, co jest między państwem a obywatelem, oraz tego, co wypełnia przestrzeń społeczną i wykracza poza same, wolności jednostki<sup>77</sup>.

Dlatego też, w rozdziale o zasadach ustroju, jest odniesienie się do kościołów, partii, działalności gospodarczej niepaństwowej i samorządów innych, niż terytorialne.

---

<sup>74</sup> Warto też wspomnieć, o deklaracji praw, wyrażonej w postaci petycji, skierowanej do króla Anglii, z dnia 13 lutego 1689 r. Zaprzysiął ją Wilhelm III Orański. Została zaakceptowana przez parlament i 16 grudnia 1689 r. przyjęła ona, kształt ustawy o prawach (z ang. *Bill of Rights*). W trzynastu punktach, wyliczała podstawowe nadużycia władzy, popełnione przez dynastię Stuartów. Też, przy każdym z tych punktów, sformułowano nowe zasady prawne, które odnosiły się, do samych uprawnień monarszych. Ich celem, było zapobieżenie nawrotowi absolutyzmu. Określają one zatem, niektóre prawa jednostek, w tym zakaz okrutnych, a także nietypowych kar i przywraca prawo protestantów, do posiadania broni, w celu obrony praworządności. Nie obejmuje zaś prawa, do opodatkowania, bez zgody Parlamentu. Określa również w opinii autorów, pewne konstytucyjne wymagania Korony, by móc szukać zgody ludu, reprezentowanego w parlamencie. Od momentu wydania „Billu”, faktyczna władza w państwie, należała do parlamentu. Władza królewska, poddana została bowiem kontroli parlamentu, co uczyniło Anglię, pierwszą na świecie zaś monarchią parlamentarną. Religią panującą, pozostał anglikanizm, tolerowano poddanych, należących do dysydenckich wspólnot protestanckich - H. Horwitz, *Parliament, Policy and Politics in the Reign of William III*, Manchester University Press, Manchester 1977, s. 171-172.

<sup>75</sup> A. Pułło, *Zasady...*, op. cit., s. 173-176.

<sup>76</sup> A. Pułło, *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, nr 2, s. 8-9.

<sup>77</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001, s. 61-62.

Jest to właściwe miejsce, dla reszty organizacji społecznych, będących piątym elementem przestrzeni społecznej, pomiędzy państwem a jednostką i tworzących tkanę niezależnego od państwa życia publicznego<sup>78</sup>.

„Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” jest wyjątkowo wieloznaczne oraz trudno definiowalne. Można jednak stwierdzić, iż zawiera w sobie, przypuszczenie dobrowolnego i świadomego wpływu, jednostek na sprawy społeczne, zwłaszcza za pośrednictwem różnego rodzaju organizacji społecznych, partii politycznych, jak również związków zawodowych, czy stowarzyszeń. Równocześnie, zakłada się zróżnicowanie potrzeb i celów, a więc istnienie samego społeczeństwa pluralistycznego<sup>79</sup>. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, zakłada inicjatywę własną jednostki, która może być zatem skutecznie realizowana, tylko i wyłącznie w państwie demokratycznym. Wraz z ograniczaniem, przez rządzących, wolności osobistej<sup>80</sup>, autonomii woli jednostki, podstawowych praw, jak też wolności<sup>81</sup>, a w konsekwencji, wraz z zanikaniem mechanizmów demokratycznych, dochodzi zaś, do prostego przeciwstawienia społeczeństwa obywatelskiego, państwu autorytarnemu (totalitarnemu)”<sup>82</sup>.

Określenie „społeczeństwo obywatelskie”, wywodzi się z prac Hegla<sup>83</sup>, ale w Polsce zyskało rację bytu, dopiero w tak zwanym, okresie pierwszej „Solidarności” (1980-1981). Używano go wtedy, jako hasła przeciwstawiającego, zastany stan rzeczy, kiedy to obywatel, pozbawiony możliwości oddziaływania, na proces rządzenia, zostawał jedynie przedmiotem, działań władzy (a zatem w pierwszym rzędzie - partii rządzącej), stanowi postulowanemu, w którym obywatel, miał się stać podmiotem procesu zmian, a społeczeństwo - organizacją złożoną, z jednostek świadomych swoich praw i celów oraz zdolnych, do ich realizacji.

---

<sup>78</sup> M. Derlatka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 10-11.

<sup>79</sup> W życiu społecznym, jest to taka sytuacja, w funkcjonowaniu państwa lub innej organizacji, gdy różne grupy, mają prawo, wyrażać swoje interesy, w tym zwłaszcza, mieć udział w sprawowaniu władzy. Pluralizm zakłada, poszanowanie zróżnicowań społecznych oraz kulturowych i uznanie równości poglądów. Pluralizm kulturowy, dotyczy, świadomego wysiłku grup mniejszościowych, celem podtrzymania, własnej etniczności. Mniejszość, jednocześnie pracuje, na uzyskanie politycznego oraz ekonomicznego wpływu, w społeczeństwie dominującym. Pluralizm jest kategorią, trwałego występowania, kilku kategorii kulturowych, w społeczeństwie, z połączeniem z akceptacją, ze strony grupy większościowej, a także równością grup mniejszościowych - G. Sartori, *From the Sociology of Politics to Political Sociology*, [w:] *Politics and the Social Sciences*, red. S.M. Lipset, Oxford University Press, Oxford 1969, s. 211-214.

<sup>80</sup> Apolityczność władzy państwowej, w określone sfery życia osobistego i publicznego obywateli - W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 78-79.

<sup>81</sup> Katalog konstytucyjnych praw i wolności, został zawarty w rozdziale II, pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” Konstytucji RP - M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 112-113.

<sup>82</sup> K. Prokop, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2014, s. 81.

<sup>83</sup> Zasadniczym zagadnieniem dla tematu i zadań badawczych rozprawy doktorskiej, jest opisywany przez Hegla stosunek jednostki, do społeczeństwa, a także postawione przezeń pytanie o to, co konstytuuje społeczną całość - G.W.F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 365-366.

Przesłanki uformowania się, tak rozumianego zatem społeczeństwa obywatelskiego, kielkowały przez cały okres lat osiemdziesiątych, ale dla ich, ostatecznego ukształtowania się, konieczna była, zmiana ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r.<sup>84</sup>.

„Mimo, że koncepcja samego społeczeństwa obywatelskiego, jest znana od dawna, zdobyła ogromną popularność, w ostatnich latach. W literaturze zaś podkreśla się, na ogół, że utrwaliła się ona, w samej Polsce, w latach osiemdziesiątych XX w., w wyniku rewolucji „Solidarności”. Narodziny społeczeństwa obywatelskiego, zbiegły się wówczas, z utratą przez państwo, realnego socjalizmu, dominującej roli, w zakresie wywierania wpływu, na postawy, jak też poczynania jednostek. Nie jest więc dziełem przypadku, że pojęcie „społeczeństwo obywatelskie”, pojawiło się w noweli grudniowej z 1989 r., w kontekście zasady pluralizmu związkowego (art. 85 Konstytucji RP). Mimo, że materia obecnie obowiązującej Konstytucji RP, nie zawiera już terminu „społeczeństwo obywatelskie”, to jednak, na podstawie szeregu jej przepisów prawnych, istnieje wówczas możliwość, skonstruowania zasady społeczeństwa obywatelskiego”<sup>85</sup>.

W Konstytucji RP, jako najwyższym zaś akcie normatywnym, w żadnym miejscu, nie użyto, pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, ale w jej zatem licznych sformułowaniach, a także postanowieniach, dano wyraz, podstawowym elementom wykładni, tej właśnie idei. W aspekcie organizacyjnym, idea ta, opiera się, na dwóch założeniach wyjściowych.

Przyjęto, przypuszczenie, że, po pierwsze, każdy obywatel, funkcjonuje równocześnie, w kilku podstawowych układach społecznych<sup>86</sup>, przede wszystkim w układzie politycznym, układzie pracowniczym i układzie terytorialnym. W każdym z nich, ma określone interesy, jak też dążenia oraz w dowolnym z nich, powinien posiadać instrumenty, które pozwalają mu, na ich wyrażenie, a także realizację.

Po drugie, założono, że owe interesy, jak również dążenia z natury, są zróżnicowane, a często nawet przeciwstawne. Stąd proces ich wyrażania, musi mieć pluralistyczny charakter, polegający na samej możliwości, równoległego formułowania konkurencyjnych programów, jak również tworzeniu organizacji społecznych, popierających ich realizację. Społeczeństwo obywatelskie, to społeczeństwo pluralistyczne, gdzie jest możliwość, działania w wybranych przez siebie organizacjach, a także strukturach, służących realizacji jego zaś podmiotowości, jako obywatela, pracownika, czy też co najważniejsze mieszkańca<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2012, s. 66-67.

<sup>85</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 81-82.

<sup>86</sup> Układ wzajemnie powiązanych, elementów składowych społeczeństwa - S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 111-112.

<sup>87</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 66-67.



„Zasada społeczeństwa obywatelskiego, stanowi także punkt wyjścia, do innych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady pluralizmu politycznego (art. 11), wolności zrzeszania się, w różnego rodzaju organizacje społeczne (art. 12), głównie w związki zawodowe<sup>88</sup> (art. 12 oraz art. 59 ust.1), wolności prasy<sup>89</sup> i innych środków masowego przekazu (art. 14), zasady samorządu terytorialnego<sup>90</sup> i zawodowego (art. 16 i 17), deklarowanej w preambule zasady pomocniczości, czy też zasady autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami, jak również innymi, istniejącymi związkami wyznaniowymi (art. 25)”<sup>91</sup>.

Najnowsze zatem badania podają, że organizacji społecznych jest w Polsce, około 143 tys. Ponad 1/3 organizacji (35%), podejmuje działania, w obszarze sportu, turystyki, rekreacji. Na drugim miejscu, jest kultura i sztuka (14%). Na trzecim, lokuje się edukacja i wychowanie (13%). Pozostałe miejsca, zajmują kolejno: ochrona zdrowia (8%), usługi socjalne i pomoc społeczna (7%), rozwój lokalny (6%). Wśród różnego rodzaju podmiotów, czy też instytucji, to właśnie organizacje, cieszą się jednym, z wyższych poziomów zaufania. To, co najbardziej zwiększa zaufanie do organizacji, to fakt, że pomagają potrzebującym, wskazują na nadużycia władzy, a także wzmocniają poczucie wspólnoty. Wśród przypisywanych organizacjom cech, które w Polkach i Polakach, wywołują pozytywne skojarzenie, dominuje „pomaganie innym” (34%). Nie bez znaczenia, jest również kwestia „niezależności od władzy, polityki” (takie zaś skojarzenie ma 15% Polaków) - wobec utrzymującego się, niskiego zatem zaufania do rządu, odrębność organizacji, w sposób zdecydowany, zwiększa ich wiarygodność<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Oprócz central NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ w Polsce istnieją jeszcze federacje (ok. 300), organizacje związkowe o tzw. zasięgu ogólnopolskim (273) oraz lokalne organizacje związkowe (ok. 24 tys.). Samodzielnie - bez powiązań, z dużą organizacją związkową i wyłącznie na poziomie lokalnym - działa ok. 7 tys. organizacji związkowych, o charakterze zakładowym. Obok wymienionych związków i organizacji w Polsce, działają także związki zawodowe rolników, które mają, jednak zaś odrębny status prawny. Należą do nich głównie: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Związek Zawodowy Rolnictwa „Samobrona” - I. Zawacka, *Związki zawodowe. Nowe zasady tworzenia i uczestnictwa*, Infor Biznes, Warszawa 2019, s. 52-53.

<sup>89</sup> Monitorowaniem oraz wyznaczaniem, wskaźników wolności prasy, zajmują się liczne organizacje pozarządowe. Reporterzy bez Granic, opracowują coroczny raport, porównujący kraje, względem wskaźnika wolności prasy (tzw. Press Freedom Index). W Polsce, monitorowaniem wolności prasy zajmuje się także Centrum Monitoringu Wolności Prasy, przy Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich. 20 grudnia 1993 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucją 48/432, ustanowiło Światowy Dzień Wolności Prasy, przypadający w rocznicę podpisania deklaracji z Windhoek - L.K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 116-117.

<sup>90</sup> W Polsce, samorząd terytorialny (gminny) został zaś przywrócony w 1990 r. 1 stycznia 1999 r., wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny, jak też trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy i wojewódzki. Obecnie, w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, a także 2478 gmin - K. Makowski, R. Gawłowski, P. Machalski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 111-112.

<sup>91</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 81-83.

<sup>92</sup> G. Całek, *Jak promować NGO. Praktyczny poradnik promocji dla małych organizacji pozarządowych*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia - zasady funkcjonowania*, red. R. Barański, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2019, s. 34-35.

### 2.1.1. Reguła pluralizmu politycznego

Znaczenie podstawowe, ma wówczas zasada pluralizmu politycznego, której jądrem, jest swoboda tworzenia i działania partii politycznych. Państwo demokratyczne (i tu wracamy do zasady suwerenności narodu i zasady demokratycznego państwa prawnego), to państwo w którym musi istnieć pluralizm partii politycznych - na tym polega, jedna z podstawowych różnic, wobec państwa realnego socjalizmu, którego polityczne funkcjonowanie, opierało się na monopolu władzy, jednej partii, co określano mianem „kierownicza (przewodnia) rola partii komunistycznej”<sup>93</sup>.

Swoboda tworzenia, a także działania partii politycznych, stanowi jedną z wolności politycznych obywateli. Jej znaczenie, jest zatem na tyle istotne, że sami twórcy Konstytucji, postanowili przyporządkować tę zasadę, już w rozdziale pierwszym, traktując ją, jako jedną, z podstawowych zasad ustroju. Rozwinięcie tejszy zasady, znajduje się m.in. w u.p.p.<sup>94</sup>.

„Istotą zasady pluralizmu politycznego, jest wolność tworzenia oraz działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji RP). Zakłada ona zatem, istnienie systemu wielopartyjnego i zakazuje wprowadzania, jakiegokolwiek monopartyjności. Partia polityczna, może zrzeszać - na zasadach dobrowolności i równości - wyłącznie obywateli polskich. Wynika to z funkcji, jakie partie, odgrywają wówczas w społeczeństwie demokratycznym, zwłaszcza związanych, z procedurą, wyłaniania kandydatów na posłów i senatorów (art. 100 ust. 1 Konstytucji RP). W świetle u.p.p., partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel, udział w życiu publicznym, poprzez wywieranie, metodami demokratycznymi, wpływu na kształtowanie polityki państwa, czy też sprawowanie władzy publicznej”<sup>95</sup>.

Partie polityczne, to zorganizowane struktury, jednoczące obywateli dla formowania, wyrażania oraz realizowania ich celów politycznych, dążące, do zdobycia władzy politycznej w państwie, głównie poprzez uzyskanie większości, w państwowych, jak też samorządowych organach przedstawicielskich. Art. 11 Konstytucji RP oraz art. 1 u.p.p., określają następujące cechy, jakim musi odpowiadać ewentualna organizacja, by mogła zostać, uznana za partię polityczną:

---

<sup>93</sup> Termin partia komunistyczna, bierze zaś swój początek, z wydanego w 1848 r., Manifestu Komunistycznego, autorstwa Karola Marksa oraz Fryderyka Engelsa. Jest to Partia polityczna, o skrajnie lewicowym charakterze, odwołująca się, do ideologii komunizmu, powstałego w drugiej dekadzie XIX w. Partie te, niegdyś odwoływały się do marksizmu-leninizmu, domagały się też uspołecznienia środków produkcji, a także radykalnej zmiany, stosunków społeczno-gospodarczych. Obecnie natomiast, w dużej mierze, głoszą poglądy bardziej umiarkowane (eurokomunizm) oraz często, bliższe socjaldemokracji - A. Bodnar, *Nauka o polityce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 288-289.

<sup>94</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 66-67.

<sup>95</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 82-83.

- 1) Członkami partii, mogą być tylko obywatele polscy,
- 2) Zrzeszać się mogą, w partii, tylko na zasadach dobrowolności i równości,
- 3) Celem działania partii, jest wpływanie drogami demokratycznymi, na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy publicznej<sup>96</sup>.

Powiązanie tych trzech cech, odróżnia samą partię polityczną, od innych organizacji społecznych (stowarzyszeń, zrzeszeń, związków) działających i tworzących w sferze polityki, jak również poza nią. Zarazem przepisy prawne, przyznają partiom, stanowisko szczególnie (uprzywilejowane wobec innych organizacji społecznych), zwłaszcza kiedy chodzi, o udział w kształtowaniu życia politycznego, rozumianego też przy użyciu (powszechnych wyborów, funkcjonowania organów przedstawicielskich, dostępu do środków masowego przekazu oraz finansowania z budżetu państwa)<sup>97</sup>. Łączą się z tym, mimo wszystko, szczególne obowiązki oraz ograniczenia, np. w odniesieniu do kierowania, przez partię działalnością gospodarczą<sup>98</sup>.

Art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, wyraża zasadniczą, w ustroju demokratycznym, zasadę pluralizmu politycznego. Główną instytucją, za której pośrednictwem, zróżnicowane interesy, poglądy oraz dążenia polityczne obywateli, dochodzą do głosu i mogą być one, publicznie prezentowane przez partie (stronnictwa) polityczne. Tworzenie i działanie partii politycznych, w Polsce, jest nieprzymuszone. Obywatele polscy, mogą zakładać partie polityczne, jak też przystępować do już istniejących, a także podejmować, w nich aktywność oraz działalność polityczną. Nie mniej jednak, swoboda ta, ma konstytucyjnie wyznaczone granice, odnośnie funkcjonowania tych partii. Granice te, wynikają z drugiego zdania ust. 1 oraz z art. 11 ust. 2 u.p.p., jak również, o czym dalej, z art. 13 przedmiotowej ustawy. Drugie zdanie art. 11 ust. 1, wprowadza zarazem, istotne elementy, prawnej definicji partii politycznej<sup>99</sup>.

Wskutek tego, zrzeszanie się obywateli, w partie polityczne, musi być dobrowolne. Nikt nie może być przymuszany, do przystąpienia wewnątrz struktur partii oraz członkostwa w niej. Ponadto, nikomu nie można, także zakazać przynależności, do danego ugrupowania politycznego. Wszyscy obywatele, posiadają w tym przedmiocie, równe prawa<sup>100</sup>. Stosunki wewnętrzne, istniejące w partii, określone, m. in. jej statutem, muszą zapewniać, tę omawianą dobrowolność, a także równość. Nie mogą, np. kogokolwiek dyskryminować<sup>101</sup>, czy narzucać bezwzględnego, posłuszeństwa członkowskiego itp.

---

<sup>96</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 67-68.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 67-69.

<sup>98</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, OTK nr 11A, poz. 116.

<sup>99</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 22-23.

<sup>100</sup> Art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3 oraz art. 214 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>101</sup> Forma nieuzasadnionej marginalizacji, objawiająca się poprzez traktowanie, danej osoby mniej przychylnie, niż innej, w porównywalnej sytuacji, ze względu na jakąś cechę - L.K. Jaskuła, *op. cit.*, s. 167.

Partie mogą posługiwać się, jedynie metodami demokratycznymi, których ogólne zasady, wynikają z samej doktryny, demokracji politycznej oraz z przepisów obowiązującego prawa, w tym Konstytucji RP (por. np. art. 100 ust. 1). Odniesienie, do metod demokratycznych dotyczy zarówno stosunków wewnętrznych w partii, jak - zwłaszcza - sposobów walki, o władzę publiczną, w państwie, a także sposobów jej sprawowania. Sprawowanie władzy bądź udział w tym piastowaniu („kształtowanie polityki państwa”), jest zasadniczym, jak też definicyjnym, celem partii politycznej. Nie oznacza to jednak, że partie polityczne, nie mogą realizować, też innych celów, np. edukacyjnych czy wychowawczych, lecz są, to ich cele poboczne. Jednakże organizacje, które skupiają się głównie, na takich celach, nie mogą być określane, mianem partii politycznych (por. np. art. 12 i 59 Konstytucji RP)<sup>102</sup>.

Partia polityczna, aby uzyskać, pełną możliwość działania, musi zostać toteż wpisana, do ewidencji partii politycznych. Prowadzi ją, Sąd Okręgowy w Warszawie (VII Wydział Cywilny Rejestrowy), który nie może odmówić, dokonania wpisu, jeżeli sama organizacja, pretendująca do miana partii, spełnia wskazane tu warunki formalne. W tym sensie, należy mówić o zasadzie swobodnego tworzenia partii politycznych, bo państwo, nie ma możliwości, decydowania o tym, jakie partie mogą powstawać, a które nie (system dający państwu, takie możliwości, nazywany jest, systemem licencjonowania partii politycznych)<sup>103</sup>.

„Zgłoszenie partii politycznej, do ewidencji, musi być poparte przez 1000 podpisów. Jeżeli nie zostaną, spełnione warunki, określone w samej u.p.p., sąd wzywa zgłaszających, do ich usunięcia, a jeżeli to nie nastąpi, odmawia wpisania partii, do ewidencji. Z chwilą wpisania, do ewidencji, partia polityczna, uzyskuje zaś osobowość prawną. Jeżeli powstaną, wątpliwości, co do zgodności, z Konstytucją celów bądź zasad działania partii politycznej, określonych w statucie, sąd wtedy zawiesza postępowanie i występuje do TK, z wnioskiem o zbadanie zgodności, celów partii politycznej z samą Konstytucją RP”<sup>104</sup>. Wolność tworzenia partii politycznych, nie ma jednak charakteru ograniczonego, ponieważ w Polsce - podobnie zresztą, jak w większości państw europejskich - doświadczenia historyczne, w sposób zaś zdecydowany, przekonały do wprowadzenia, pewnych zakazów, w tym zakresie<sup>105</sup>.

„W świetle art. 13 Konstytucji RP, zakazane jest istnienie, w RP partii politycznych i innych organizacji, odwołujących się, w swoich programach, do totalitarnych metod, a także praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, których program lub działalność, zakłada bądź dopuszcza, nienawiść rasową, jak też narodowościową.

---

<sup>102</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 23-24.

<sup>103</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 67-69.

<sup>104</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 82-83.

<sup>105</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 67-69.

Jak również, stosowanie przemocy, w celu zdobycia władzy lub wpływu, na politykę kraju, albo przewiduje, utajnienie struktur bądź członkostwa”<sup>106</sup>.

Organizacja, której charakterystyka, odpowiada choćby jednej ze wskazanych wyżej cech, nie może zostać uznana, za partię polityczną (nie podlega wpisowi do samej ewidencji), a jeżeli, istnienie takich cech, zostanie stwierdzone, w odniesieniu, do już istniejącej partii politycznej, może dojść, do uznania, że jej cele lub działalność, są sprzeczne z Konstytucją, co jednocześnie, powoduje likwidację partii<sup>107</sup>.

W myśl art. 13 Konstytucji RP, zakazy te odnoszą się do:

- 1) Programowo-ideologicznego charakteru partii - zakazane jest wówczas, istnienie partii politycznych:
  - a) Odwołujących się, w swych programach do totalitarnych metod, jak też praktyk działania nazizmu<sup>108</sup>, faszystów<sup>109</sup> i komunizmu,
  - b) Których program lub działalność, zakłada, czy też dopuszcza, nienawiść rasową i narodowościową.
- 2) Metod i zasad organizacyjnych partii - zakazane jest, istnienie partii politycznych, których program bądź działalność:
  - a) Zakłada, ewentualnie dopuszcza, stosowanie przemocy, w celu zdobycia władzy lub wpływu, na politykę państwa,
  - b) Przewiduje utajnienie struktur, czy też członkostwa<sup>110</sup>.

Dodatkowo, postanowienia przedstawione w przepisie art. 13 Konstytucji RP, uzupełniają i rozwijają to, co jest uregulowane, w art. 11 Konstytucji RP. Warto jednak, zwrócić uwagę, że art. 13 Konstytucji RP, odnosi się, nie tylko do partii politycznych, ale i do pozostałych organizacji, których forma i status prawny, może być bardzo rozmaity. Tłumaczony przepis, wyklucza z polskiego życia publicznego, wszelkie organizacje, które w swojej działalności, a choćby tylko programach, „odwołują się” (nazwa ta, może być przedmiotem, rozbieżnych interpretacji), w stosunku do doktryn i praktyk totalitaryzmu.

<sup>106</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 82-83.

<sup>107</sup> Art. 45-48 u.p.p.; postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, OTK nr 9A, poz. 115.

<sup>108</sup> Szerzenie propagandy narodowo-socjalistycznej oraz używanie i tworzenie symboli, narodowego socjalizmu, jest w Niemczech (i Austrii), prawnie zakazane od 1945 r. Dodatkowo, w innych państwach, w tym w Polsce, istnieją podobne zakazy. W praktyce, współcześnie, istnieją marginalne grupki neonazistowskie, a z elementów, założeń idei nazistowskiej, czerpią organizacje takie jak, „Narodowodemokratyczna Partia Niemiec” oraz „Złoty Świt” - G. Blum, *The Rise of Fascism in Europe*, Greenwood Press, Westport 1998, s. 9-10.

<sup>109</sup> Doktryna polityczna, która powstała w samym okresie międzywojennym, we Włoszech. Sprzeciwiająca się, demokracji parlamentarnej i głosząca kult państwa (statolatrię, totalitarne silne przywództwo, terror państwowy, solidaryzm społeczny). Faszyzm, podkreślał wrogość wobec zarówno liberalizmu, jak i komunizmu. Faszyzm uważany jest powszechnie, za doktrynę skrajnie prawicową lub hybrydową, tzn. łączącą elementy lewicowe oraz prawicowe - O. Grott, *Faszyści i narodowi socjaliści w Polsce*, Nomos, Kraków 2007, s. 145-146.

<sup>110</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 67-69.

Wymienia się wskutek tego, przykładowo, trzy historyczne, znane zaś odmiany totalitaryzmu: nazizm (narodowy socjalizm), istniejący w Niemczech hitlerowskich, faszyzm, który znalazł, najpełniejszy wyraz, we Włoszech Benito Mussoliniego oraz komunizm, w postaci doktryn leninizmu i stalinizmu. Ponadto, praktyk ustrojowych, działających w ZSRR i w pozostałych państwach, obozu radzieckiego, w latach 1917-1990<sup>111</sup>.

Dla potwierdzenia, że sama partia bądź organizacja, przekroczyła zakaz, ustanowiony w art. 13 Konstytucji RP, wystarczy wówczas, aby naruszyła, dowolny z zawartych, w nim ograniczeń. Przepisu tego, nie należy jednak, interpretować w oderwaniu, od podstawowej zasady konstytucyjnej (art. 11 i 12), jaką jest wówczas, wolność zrzeszania się obywateli<sup>112</sup>. Wprowadza on jedynie, wyjątek do tej zasady, którego nie zaleca się, interpretować, w sposób rozszerzający. Nie mniej jednak, decyzje o delegalizacji, partii politycznych, czy też zakazie działania, danej organizacji, należą odpowiednio, do Trybunału Konstytucyjnego i sądów<sup>113</sup>.

W większości państw Europy kontynentalnej, istnieją pewne ograniczenia, dotyczące tworzenia oraz działania partii politycznych, wprowadzone pod wpływem, mniej lub bardziej, dramatycznych doświadczeń historii. Ograniczenia takie, są znane także, polskiej Konstytucji - art. 11 wymaga, żeby partie polityczne, zrzeszały obywateli, na zasadach dobrowolności, a także równości. Konkretyzacja tych wymagań, została dokonana w art. 8 u.p.p., a jako cel działania partii, określa wpływanie metodami demokratycznymi, na kształtowanie polityki państwa. Z kolei art. 13 Konstytucji RP, wnosi zakaz istnienia partii oraz innych organizacji, jeżeli w swych programach, odwołują się do pewnych celów, metod i praktyk działania<sup>114</sup>.

Ograniczenia swobody, tworzenia partii politycznych, są zatem dziedziną, niezwykle delikatną, dlatego że, nie mogą naruszyć, pluralistycznego charakteru, systemu politycznego, zwłaszcza swobody działania opozycji. Nieprzypadkowo, przecież ograniczenia tej swobody, są podstawową cechą, występującą w każdym systemie autorytarnym. Stąd zaś kompetencje, w zakresie ograniczeń, funkcjonowania partii politycznych, a zwłaszcza do ich likwidowania, muszą należeć, do organów sądowych. W wielu państwach, tę kompetencję, powierza się, samym sądom konstytucyjnym<sup>115</sup>.

W Polsce, właściwość Trybunału Konstytucyjnego, do orzekania o konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych<sup>116</sup>, wprowadzono w noweli grudniowej.

---

<sup>111</sup> J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, wyd. 6, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2007, s. 47-48.

<sup>112</sup> Art. 58 Konstytucji RP.

<sup>113</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 26-27.

<sup>114</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 376-377.

<sup>115</sup> Nowela grudniowa.

<sup>116</sup> Obecnie, jest to właściwość TK, wynikająca z art. 188 ust. 4 Konstytucji RP.

Nie przyjęto jednak, zadowalającej regulacji proceduralnej. Nowa Konstytucja, świeża u.p.p. oraz o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. (obecnie uchylona), a także kolejna u.o.t.p.TK (obowiązująca), wprowadziły szerszy przedmiot unormowania, jednak nadal, pewne kwestie, nie zostały, do końca wyjaśnione. Skromne jest też, w tej materii, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>117</sup>. Istnieją właściwie, tylko dwa rozstrzygnięcia (wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp1/99, jak też postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/09). Nigdy też, nie doszło, do orzeczenia niekonstytucyjności, w tym wówczas trybie<sup>118</sup>.

Warto zaznaczyć, że w samym postanowieniu TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/09 przyjęto, że uznanie niekonstytucyjności partii politycznej, powinno następować, gdy program lub działalność partii, jest w sprzeczności, z zakazami przewidzianymi, w art. 13 Konstytucji RP. Jednakże inne nieprawidłowości (np. uzależnienie wprowadzenia kandydata, na listę w wyborach do Sejmu, od złożenia weksla gwarancyjnego, który władze partii, mogą później wykorzystać, w razie wystąpienia posła z klubu tej partii politycznej, nie wystarczają, w zasadzie, dla stwierdzenia takiej niekonstytucyjności. Skutkiem tego, w efekcie końcowym, następuje rozwiązanie partii politycznej<sup>119</sup>.

Istotą omawianego, tu postępowania jest ustalenie tego, czy cele lub działalność partii politycznej, są zgodne z Konstytucją RP. Jest ona jedynym punktem odniesienia - TK nie jest powołany, do badania zgodności celów oraz działań partii, z umowami międzynarodowymi, czy ustawami. Najistotniejsze są kryteria, wynikające z art. 11 i art. 13 Konstytucji RP - bez ich dochowania, partia nie może ani powstać, ani działać. Zarazem, jednak partie polityczne, mają obowiązek, przestrzegania całokształtu, postanowień Konstytucji RP (wszystkich norm, zasad oraz wartości z niej wynikających), i to także, może być punktem odniesienia, dla TK. Nie ma też przeszkód, aby partie polityczne, w programach, formułowały dążenie, do zmiany obowiązującej Konstytucji, ale to musi być, realizowane, drogą wymaganych procedur.

Na podstawie art. 191 Konstytucji RP, można twierdzić, że wnioski do TK, mogą zgłosić tylko te podmioty, którym przysługuje, generalne prawo inicjowania, abstrakcyjnej kontroli norm<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Polski sąd konstytucyjny oraz organ władzy sądowniczej. Został utworzony w 1982 r. i rozpoczął działalność orzecniczą w 1986 r. Jego podstawowym zaś zadaniem, jest zatem sądowa kontrola, konstytucyjności prawa: kontrolowanie zgodności, norm prawnych niższego rzędu (rangi ustawowej bądź podustawowej), z normami prawnymi wyższego rzędu, przede wszystkim z Konstytucją, a także niektórymi umowami międzynarodowymi (tzw. sąd prawa). TK jest odrębnym od sądów i samodzielnym organem konstytucyjnym państwa - L. Garlicki, *op. cit.*, s. 377-378.

<sup>118</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 376-377; Chodzi w tym przypadku o wnioski, które dotyczą, stwierdzenia zgodności z Konstytucją celów, czy też działalności partii politycznych - J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 42.

<sup>119</sup> Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, OTK nr 9A, poz. 115.

<sup>120</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 377-378.

„Niezwyczajnie istotnym zaś aspektem, funkcjonowania partii politycznych, są źródła ich finansowania. Konstytucja RP ogranicza się, tylko do stwierdzenia, że finansowanie partii politycznych jest jawne (art. 11 ust. 2). W świetle u.p.p., jak też k.w., kluczowym źródłem, finansowania partii politycznych, są subwencje oraz dotacje podmiotowe, z budżetu państwa. Wysokość tych dochodów, zależy od wyniku, osiągniętego w wyborach, do Sejmu. Prawo do otrzymania subwencji, posiadają partie, które w wyborach uzyskały 3% (komitety) lub 6% poparcia (koalicje). Są to zatem niższe progi, niż klauzule zaporowe, w wyborach do Sejmu (odpowiednio 5 i 8%). Prawo do subwencji, mają więc również, te partie, które nie weszły do Sejmu, ale osiągnęły, odpowiedni wówczas poziom poparcia, w wyborach. Z kolei dotację podmiotową, rozdysponowuje się, za każdy zdobyty, mandat poselski bądź senatorski. Partie polityczne, nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, jak też przeprowadzać, zbiórek publicznych. Mogą natomiast, przyjmować wpłaty, od osób fizycznych. W tym przypadku, nie mogą one, przekraczać w jednym roku, 15-krotności minimalnego dochodu za pracę. Poza tym, partia polityczna, może osiągać dochody, ze składek członkowskich, darowizn, spadków lub zapisów. Środki finansowe, partii politycznych, muszą być gromadzone, na rachunkach bankowych”<sup>121</sup>.

Prowadzenie każdej działalności politycznej, wymaga dysponowania, odpowiednimi środkami materialnym, w tym także pieniężnymi. Zdobywanie tych środków, jak również ich wydatkowanie, może być powodem korupcji politycznej. Z tych względów, Konstytucja RP, ustanawia zasadę jawności, finansowania partii politycznych<sup>122</sup>. Chodzi o to, aby dzięki jawności (publikowaniu wiadomości na ten temat), opinia publiczna była świadoma, skąd partia uzyskała środki finansowe, w określonej wysokości i jaki z nich, uczyniła użytek.<sup>123</sup>

„Wolność tworzenia oraz działania partii politycznych, nie jest jedynym, przejawem realizacji omawianej zasady społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zrzeszanie się jednostek, w demokratycznych organizacjach. Szczególne znaczenie, ma w tym przypadku, sam fakt, że do rangi zasady ustrojowej (sformułowanej w rozdziale I), Konstytucja RP, podniosła wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, jak również innych dobrowolnych, zrzeszeń oraz fundacji (art. 12)”<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 82-83.

<sup>122</sup> NSA uznał jednak, że wyniki badań, opinii społecznej, zamówionych przez partię polityczną, nie stanowią informacji, o wydatkowaniu środków finansowych. Przeznaczenie środków finansowych, na określony cel oraz wysokość poniesionego wydatku, wynikają bowiem z umowy, a zatem dostęp do tych danych, można uzyskać poprzez dostęp do samej umowy- wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 633/14, CBOSA.

<sup>123</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 23-24.

<sup>124</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.



### 2.1.2. Organizacje społeczne zrzeszające obywateli

Zasada społeczeństwa obywatelskiego, wymaga dodatkowo, aby obok systemu partii politycznych, mogły działać też, inne organizacje łączące obywateli, tworzone dla realizacji, najróżniejszych interesów oraz dążeń. Głównym celem, tych organizacji nie jest zdobywanie, władzy politycznej (wtedy stawałyby się one, partiami politycznymi), jednakże - w zależności od swego programu, jak też charakteru - organizacje te mają prawo, oddziaływać na proces, podejmowania decyzji politycznych. Wówczas postrzegać je należy, jako część składową, systemu grup interesów, stanowiących tło, dla funkcjonowania partii politycznych<sup>125</sup>.

Konstytucja RP, ogranicza się, do powszechnej gwarancji, wolności zrzeszania się (art. 12 i art. 58), z tym jednak, że zakazy ustanowione w art. 13 Konstytucji RP, odnoszą się też, do omawianych organizacji. Podstawową prawną formą, działania tych organizacji, jest stowarzyszenie, a sposób ich powstawania i działania, jak również formy kontroli nad nimi, określa p.s.<sup>126</sup>.

Przepis art. 12 Konstytucji RP, ustanawia także zasadę pluralizmu społecznego oraz odwołuje się, do samej idei społeczeństwa obywatelskiego. Istotą pluralizmu społecznego, jest swoboda tworzenia, jak też działania rozmaitego typu zrzeszeń, których celem ma być reprezentacja, wobec organów władzy publicznej i - kiedy to wówczas niezbędne - obrona zróżnicowanych, interesów społeczno-ekonomicznych obywateli. Istnienie zaś społeczeństwa obywatelskiego, zasadza się na wolności mieszkańców kraju, w kształtowaniu swojego losu, w drodze indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, jak również zapobiegliwości. Celowi temu, służy swobodne działanie, różnego rodzaju dobrowolnych organizacji społecznych oraz stowarzyszeń, zwanych organizacjami pozarządowymi (z ang. „NGO” - Non-governmental Organizations), grupami interesów, czy zorganizowanymi interesami itp. Ponadto, zasadnicze znaczenie, ma wolność zrzeszania się, zgodnie ze swymi potrzebami i upodobaniami<sup>127</sup>.

Konstytucja RP, wymienia również, z nazw rodzajowych, związki zawodowe, będące organizacjami reprezentującymi interesy samych pracowników najemnych<sup>128</sup> (por. też art. 59 Konstytucji RP) i organizacje społeczno-zawodowe rolników, co dotyczy, głównie rolników indywidualnych. Dodatkowo, wymienia ogólnie stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, a także „inne dobrowolne zrzeszenia”<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 68-69.

<sup>126</sup> M. Podsiadło, *Prawo konstytucyjne. Repetytorium*, wyd. 2, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 57-58.

<sup>127</sup> Art 58 i 59 Konstytucji RP.

<sup>128</sup> Każda osoba, ubezpieczona w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, która wykonuje pracę, na rzecz i pod kierownictwem innej osoby, w zamian za wynagrodzenie - A. Bodnar, *op. cit.*, s. 116.

<sup>129</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 24-25.

Zrzeszenie (związek bądź stowarzyszenie), skupia na zasadzie dobrowolności ludzi, w odniesieniu, do stałego działania podjętego, aby wspólnie tworzyć, wybrane cele lub móc, zaspakajać określone potrzeby. Wolność zrzeszania się, obejmuje przede wszystkim, wolność tworzenia zrzeszeń, a także przynależności do nich. Przepis art. 58 Konstytucji RP, realizuje i rozwija postanowienie art. 12.

Natomiast, art. 58 ust. 3 Konstytucji RP, wnosi istnienie, różnego rodzaju zrzeszeń, w szczególności te, które podlegać mają, obowiązkowej rejestracji, określa p.s. *A contrario* wnosić wówczas trzeba, że ustawa ta, może dopuszczać, istnienie zrzeszeń, niepodlegających rejestracji, które jednocześnie, nie będą podlegały nadzorowi (por. art. 58 ust. 3 Konstytucji RP *in fine*)<sup>130</sup>. Dla przykładu, są to m.in. stowarzyszenia zwykłe, stowarzyszenia kultury fizycznej, uczniowskie kluby sportowe oraz kluby sportowe, które nie prowadzą, działalności gospodarczej. Ustawa wskazywać ma też, sam tryb takiej rejestracji, przy czym, organem rejestrowym jest sąd<sup>131</sup>. Sąd może odmówić, rejestracji zrzeszenia, którego cel, jest sprzeczny z Konstytucją RP (por. jej art. 13) lub ustawą, określającą status prawny, zrzeszenia danego typu, czy też jakąkolwiek inną ustawą (np. karną).

Nadzór nad zrzeszeniami, polega na kontroli ich działania, jak również na możliwości, podejmowania wobec nich, środków prawnych, w przypadku stwierdzenia niezgodności, tego działania z Konstytucją RP bądź ustawami. Ostatecznym środkiem nadzoru, może być zakaz, działalności zrzeszenia, orzeczony przez sąd. Zakaz działalności zrzeszenia, nie zamyka drogi do indywidualnej odpowiedzialności (cywilnej czy karnej), jego członków - w tym zwłaszcza, członków kierownictwa - za własne działania, podejmowane w ramach, jak też pod szyldem zrzeszenia<sup>132</sup>. Wolności, o których mowa w art. 58 Konstytucji RP, mogą ulec ograniczeniu, tylko i wyłącznie w stanie wojennym lub wyjątkowym<sup>133</sup>.

O ile samo pojęcie stowarzyszenia, jest formułowane przez p.s., a położenie prawne stowarzyszeń, wyraźnie unormowane, to stwierdzenie ruchu obywatelskiego, pochodzi raczej, ze słownika pojęć politycznych, a uwarunkowanie ruchów społecznych, nie zostało odrębnie, uregulowane. Ruchy te, przybierać mogą, różnorodną zatem postać organizacyjną, występując, np. w formie komitetów powoływanych *ad hoc*, dla załatwienia określonej sprawy. Można ogólnie przyjąć, że stowarzyszenia, mają bardziej trwały charakter i wyraziście, z reguły oraz wąsko, nakreślone cele.

---

<sup>130</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 79-80.

<sup>131</sup> Art. 58 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP.

<sup>132</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 80-81.

<sup>133</sup> Stan nadzwyczajny państwa, którego wprowadzenie, powoduje ograniczenie niektórych praw, jak również swobód obywatelskich - M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 56; art. 233 ust. 1 Konstytucji RP.

Ruchy obywatelskie, mają możliwość, posiadać niedookreślony kształt organizacyjny, istnieć przejściowo i mieć mniej jednoznacznie, wyznaczone cele. Biorąc pod uwagę, że Konstytucja RP dopuszcza też, inne „dobrowolne zrzeszenia” oraz fundacje, założyć można, iż jej twórcy, pragnęli zakreślić, ramy społeczeństwa obywatelskiego, możliwie jak najszerszej. Unika się, w ten sposób sytuacji, w której mogłoby dojść, do samego wykluczenia, ze zbioru instytucji, społeczeństwa obywatelskiego, tworców organizacyjnych, obecnie jeszcze nieznanymi<sup>134</sup>.

Związki określone, w tym przepisie, są szczególnym rodzajem zrzeszeń. Na tle innych zrzeszeń, wyróżnia je inicjatywa, do której zostały powołane. Do związków, wymienionych w art. 58 Konstytucji RP, należą reprezentacje społeczno-zawodowych oraz ekonomicznych interesów,<sup>135</sup> pracowników najemnych (tj. związki zawodowe)<sup>136</sup>, rolników<sup>137</sup>, jak również pracodawców<sup>138</sup>. Konstytucja RP, rozpoznaje te trzy typy związków, na równym poziomie. Ma to istotne znaczenie, w odniesieniu, do samych związków zawodowych, z jednej strony, jak i do ugrupowań pracodawców z drugiej. Pozostają one, głównymi partnerami dialogu społecznego, o którym mowa w preambule i art. 20 Konstytucji RP. Wolności zrzeszania się, w związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki pracodawców, konstytuuje prawnie, pluralistyczne społeczeństwo obywatelskie (por. też art. 12 Konstytucji RP)<sup>139</sup>.

Organizacje, które są wymienione, w art. 12 Konstytucji RP, w języku politycznym, jak również w publicystyce, nazywane są często organizacjami pozarządowymi<sup>140</sup>. Ponadto, angielskie sformułowanie przekroju NGO (*Non-governmental Organizations*<sup>141</sup>), pojawiło się, w piśmiennictwie, w latach czterdziestych, XX w. Mniej bądź bardziej zbliżone, do niego, są pojęcia *non-profit organizations*, jak też *independent organizations*. Rosnąca popularność terminu, w języku angielskim, specjalnie dzisiaj w Polsce, nie może dziwić, chociaż może szkoda, że eliminuje on zatem stopniowo, pojęcie organizacji społecznych, które obecnemu społeczeństwu, nie najlepiej kojarzą się, z polskimi doświadczeniami ustrojowymi<sup>142</sup>.

---

<sup>134</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 24-25.

<sup>135</sup> Ibidem, s. 80-81.

<sup>136</sup> Kwestie prawne związane z organizacją związków zawodowych reguluje u.z.z.

<sup>137</sup> Prawo tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych rolników indywidualnych precyzuje u.z.z.r.i.

<sup>138</sup> Regulacje prawne związane z realizacją związków pracodawców formułuje u.o.p.

<sup>139</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 80-82.

<sup>140</sup> Zastrzeżenia można mieć, do samego terminu „organizacje pozarządowe”. Jak zauważał Jerzy Ciemniewski, wyróżnienie pojęcia „organizacji pozarządowych”, jest sensowne na arenie międzynarodowej, ale gdzie indziej, jest to zupełnie nietrafne. „Nie wiem - dodawał - jakie organizacje rządowe mielibyśmy w państwie. Organizacje rządowe, które działają w państwie, nazywają się po prostu jego organami” - *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, nr XIV, s. 23-24.

<sup>141</sup> W prawie międzynarodowym, organizacje pozarządowe, grupują nie państwa, ale osoby fizyczne lub prawne - R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2004, s. 19.

<sup>142</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 174-175.

Organizacje pozarządowe, mają w Polsce, urozmaiconą strukturę. Znaczna ich część, to stowarzyszenia, o których mowa, p.s. Istnieją, jednak jeszcze fundacje, komitety społeczne, związki zawodowe i organizacje samorządów zawodowych, skonfederowane porozumienia organizacji, organizacje katolickie, jak również inne religijne, wreszcie organizacje, powołane oddzielnymi ustawami, takie jak Polski Czerwony Krzyż (PCK)<sup>143</sup>, Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS)<sup>144</sup>, Polski Związek Łowiecki (PZŁ), czy też Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (ZOSP). Wszystkie te zaś organizacje, to ponad 45 tys. podmiotów, z tym że liczba rzeczywiście aktywnych, nie dochodzi do 20 tys. Tworzą one to, co niektórzy nazywają „trzecim sektorem”, zważywszy na aktywność obywateli, znajdującej się pomiędzy państwem (pierwszy sektor) a rynkiem (drugi sektor). Czasami, do tego sektora zalicza się także, samorząd terytorialny, ale nazywanie go organizacją pozarządową, jest już niewłaściwe<sup>145</sup>.

Organizacje społeczne, w demokratycznym państwie, tworzone są niezależnie, od woli organów państwa, i dlatego o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, nie decyduje bowiem sam przepis Konstytucji. W tym wypadku, zamiast o zasadzie społeczeństwa obywatelskiego, powinno się mówić, o regule ochrony społeczeństwa obywatelskiego. Państwo może jedynie, stwarzać warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, bez którego ustrój demokratyczny, jest nieprawidłowy, jeśli w ogóle zaś możliwy. Jak zauważał, Jarosław Gowin, „Demokracja bez samego społeczeństwa obywatelskiego, nieuchronnie wyradza się, w rywalizację koterii politycznych lub - co gorsza - w ich skrywaną, przed społeczeństwem synergię, w czerpaniu nielegalnych profitów, z istniejącej władzy”<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Najstarsza polska organizacja humanitarna, będąca członem Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Zajmuje się: udzielaniem pomocy humanitarnej, w czasie klęsk oraz wojen, pomocą socjalną, nauką udzielania pierwszej pomocy, prowadzeniem zabezpieczeń medycznych, na zorganizowanych imprezach masowych, propagowaniem i umiędzynarodowianiem idei honorowego krwiodawstwa, jak również rozpowszechnianiem wiedzy, o międzynarodowych prawach, w samych konfliktach zbrojnych. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi PCK, są: koła, kluby, grupy i inne zespoły - Z. Abramek, *Powstanie i działalność Polskiego Czerwonego Krzyża (1912-1951)*, Polski Czerwony Krzyż, Warszawa 2001, s. 98-100.

<sup>144</sup> Polskie stowarzyszenie charytatywne, powstałe 7 maja 1958 r. Statutowym, zatem celem działania PKPS, jest udzielanie wsparcia materialnego oraz pomocy organizacyjnej, osobom będącym, w trudnej sytuacji życiowej. Stowarzyszenie jest także, organizatorem koncertów charytatywnych. Opiekuje się również, osobami samotnymi i starszymi. Ponadto jest organizatorem akcji „O uśmiech dziecka”, w której pozyskuje zabawki, odzież, obuwie oraz przybory szkolne, aby móc przekazać je dzieciom, z uboższych rodzin. Także, uczestniczy w akcji „Zielone Szkoły”, dofinansowując pobyt dzieci, z ubogich rodzin - E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001, s. 176-178.

<sup>145</sup> Jak zauważała I. Lipowicz, choć można mówić o samorządzie terytorialnym, jako organizacji pozarządowej, w ślad za odróżnianiem administracji rządowej, jak też samorządowej, to jednak samorząd terytorialny, nie jest organizacją pozarządową, w sensie *Non-governmental Organizations*. Podkreślała również, że to pojęcie, nie jest przyjęte, w polskim zaś prawie administracyjnym - *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, *op. cit.*, s. 23-24.

<sup>146</sup> J. Gowin, *Choroby polskiej demokracji*, „Rzeczpospolita”, nr 50, 15-16 grudnia 2001, s. 9; o zależnościach idei demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego - D.I. Pietrzyk, *Liberalne, demokratyczne czy obywatelskie? Społeczeństwo demokratyczne a liberalna demokracja*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2, s. 49-52.

### 2.1.3. System wolności słowa, prasy i innych środków masowego przekazu

„Wolność zrzeszania się jednostek, w organizacjach społecznych i wyrażania opinii, w sprawach publicznych, byłaby zwykłą farsą, bez gwarancji wolności słowa. Jest ona jedna, z bardziej rudymenarnych, wyznaczników funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez gwarancji, że organy władzy państwowej, nie będą w stanie, wyciągnąć wobec niego, negatywnych konsekwencji, za krytykę sposobu ich działania, obywatel byłby pozbawiony, nie tylko wolności wyrażania opinii, w sprawach publicznych, ale co więcej, dokonywania, wolnego wyboru przedstawicieli (posłów, jak też senatorów). Dlatego też, ważną gwarancją społeczeństwa obywatelskiego, są składniki samej gwarancji wolności słowa, które zostały przedstawione poniżej:

- 1) Wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji - art. 54 Konstytucji RP,
- 2) Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu - art. 14 Konstytucji RP,
- 3) Prawo dostępu, do informacji publicznej - art. 61 Konstytucji RP,
- 4) Prawo do petycji, wniosków, jak też skarg - art. 63 Konstytucji RP<sup>147</sup>.

Art. 14 Konstytucji RP, interpretuje, że wolność prasy jednocześnie z wolnością słowa oraz niezależnością pozyskiwania, jak też rozpowszechniania informacji<sup>148</sup>, jest fundamentem demokracji. Obok prasy, rozumianej w sposób tradycyjny, tj. periodycznych wydawnictw drukowanych, duże znaczenie, ma współcześnie prasa, działająca za pomocą elektronicznych środków gromadzenia, opracowywania i przekazu wiadomości oraz opinii - radio i telewizja, jak również wydawcy, posługujący się internetem i podobnymi urządzeniami technicznymi. Określenie „inne środki społecznego przekazu”, odnosi się, w głównej mierze, do mediów elektronicznych<sup>149</sup>, ale dotyczy również innych wydawców, np. publikacji książkowych.

Wolność prasy obejmuje: wolność zakładania oraz prowadzenia pism periodycznych, wytwórni nagrań elektronicznych, zakładania i prowadzenia stacji nadawczych - radiowych i telewizyjnych, jak też zakładania i eksploatacja urządzeń, służących do emisji danych, za pośrednictwem, np. internetu. Działalność w tym zakresie, mogą prowadzić zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, mieszkające na terenie kraju bądź za granicą, korzystające z kapitału, prywatnego, a także publicznego<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.

<sup>148</sup> Art. 54 i 61 Konstytucji RP.

<sup>149</sup> Każdy rodzaj treści zakodowanych cyfrowo i odczytywanych z pomocą cyfrowych urządzeń elektronicznych. Wraz z rozwojem, samego internetu, zaczęła rozwijać się, nowa gałąź medialna - dziennikarstwo obywatelskie - A. Adamski, *Media w analogowym i cyfrowym świecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 112.

<sup>150</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 26-28.

Koncesjonowanie środków społecznego przekazu, jest dopuszczalne, tylko w odniesieniu do stacji nadawczych radiowych, jak też telewizyjnych. Wolność prasy, oznacza także, brak prewencyjnej (zapobiegającej) kontroli, treści publikacji, dokonywanej, przez organy władzy publicznej (niedopuszczalność cenzury)<sup>151</sup>.

Art. 54 Konstytucji RP, rozwija postanowienie art. 14, lecz jest szerszy, co do zakresu podmiotowego. W ustępie pierwszym, dotyczy nie tylko prasy, a także środków społecznego przekazu, ale wszystkich podmiotów - także nieinstytucjonalnych - działających przy użyciu, słowa mówionego i pisanego, obrazu, dźwięku, jak również przy wykorzystaniu, wszelkich ich nośników - druku, filmu, zapisu elektronicznego czy internetu, itp. Przepis ten, gwarantuje komponenty wolności, przedstawione niżej:

- 1) Wyrażanie opinii,
- 2) Pozyskiwanie informacji,
- 3) Rozpowszechnianie informacji<sup>152</sup>.

Rozróżnia przy tym, opinie i informacje, co jest istotne, zwłaszcza w pracy dziennikarskiej, jak również publicystycznej. Pozyskiwanie informacji, nie musi się wiązać, z ich dalszym rozpowszechnianiem. W każdym jednak razie, nie może ono, naruszać postanowień art. 49, 50, 51 i 53 ust. 7, jak też musi się mieścić, w granicach określonych w art. 61 Konstytucji RP. Zakaz cenzury prewencyjnej (wstępnej), wprowadzony został, w rezultacie negatywnych doświadczeń, zebranych przed 1989 r. Nie oznacza on, że same środki, społecznego przekazu, nie muszą się liczyć, z jakąkolwiek negatywną reakcją, na swe zaś publikacje. Możliwa jest, następcza ochrona - cywilna i karna - dóbr osobistych, naruszonych publikacją oraz tajemnic (państwowej, wojskowej), objętych uregulowaniem ustawowym.

Prasa drukowana, wydawnictwa, przedsiębiorstwa filmowe, a także fonograficzne itp., nie podlegają koncesjonowaniu, jak również funkcjonują, na ogólnych zasadach, tzw. wolnej przedsiębiorczości. Możliwe jest natomiast, koncesjonowanie przez władze państwowe, stacji radiowych i telewizyjnych, co wiąże się, głównie z ograniczoną liczbą częstotliwości, które mogą być wykorzystywane, na potrzeby stacji nadawczych. Należy podkreślić, iż wolności ujęte, w art. 54 Konstytucji RP, mogą ulec ograniczeniu, w przypadku wprowadzenia stanu wojennego<sup>153</sup> lub wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Art. 54 ust. 2 zd. 1 i zd. 2 Konstytucji RP.

<sup>152</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 76-77.

<sup>153</sup> Stan wojenny w Polsce w latach 1981-1983. Wprowadzony został 13 grudnia 1981 r., na terenie całej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, niezgodnie z Konstytucją PRL. Pozostał zawieszony 31 grudnia 1982 r., a zniesiono go zaś 22 lipca 1983 r. - L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 87.

<sup>154</sup> D. Górecki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 234-236.

Natomiast, sam przepis art. 61 Konstytucji RP, zagwarantowuje obywatelskie prawo, do informacji o działalności władzy publicznej - państwowej i samorządowej, a także osób pełniących, funkcje publiczne (np. posłów, senatorów, czy też radnych). Dostęp obywateli, do informacji, jest warunkiem ich racjonalnego uczestnictwa, w podejmowaniu zaś decyzji, w sprawach publicznych - np. decyzji wyborczych, a także ułatwia im społeczną kontrolę, nad procesami, sprawowania władzy<sup>155</sup>. Na równi, z organami władzy publicznej, traktowane są, organy samorządu gospodarczego (np. izby rolnicze) oraz zawodowego (np. lekarskiego, adwokackiego)<sup>156</sup>, jak też inne osoby, czy też jednostki organizacyjne (np. przedsiębiorstwa, placówki oświatowe, służby zdrowia), jednak o tyle tylko, o ile wykonują, zadania władzy publicznej, a równolegle gospodarują mieniem komunalnym<sup>157</sup>, tj. pozostającym własnością, jednostek samorządu terytorialnego lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>158</sup>.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, zakłada więc *implicite*, że same organy samorządu gospodarczego i zawodowego, jednostki organizacyjne oraz osoby, można nakładać zadania publiczne, realizowane jako zadania własne bądź powierzone i wyposażać je, odpowiednio w mienie (majątek), pozostające we władaniu publicznym. Gdy idzie o osoby, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, to w grę wchodzi, osoby pełniące, w ramach jednostek organizacyjnych, funkcje kierownicze (np. dyrektora przedsiębiorstwa, szpitala). W części, w której jednostki te i osoby, nie wykonują zadań władzy publicznej oraz nie wykorzystują mienia publicznego, ich działalność nie jest objęta, uregulowaniem zawartym, w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, określa także formy, w jakich realizowane ma być, obywatelskie prawo, do informacji. Przynależą do nich: dostęp do dokumentów urzędowych i wstęp na posiedzenia, kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z wyborów powszechnych<sup>159</sup>.

Jeżeli chodzi, o same posiedzenia, kolegialnych organów władzy publicznej, to wstęp taki jest możliwy, na posiedzenia Sejmu, jak też Senatu<sup>160</sup> oraz rad i sejmików samorządu terytorialnego. Nie dotyczy zaś, np. prezydium Sejmu i Senatu, Rady Ministrów, zarządów jednostek samorządu terytorialnego, a także kierownictw jednostek organizacyjnych, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. Postanowienie art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczy natomiast dokumentów, tych jednostek, w zakresie określonym w art. 61 ust. 1 zd. 2.

---

<sup>155</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77, 83-84.

<sup>156</sup> Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>157</sup> Art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>158</sup> Art. 165 ust. 1 zd. 2 i art. 218 Konstytucji RP.

<sup>159</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 83-84.

<sup>160</sup> Art. 113 Konstytucji RP.

W szczególności istotne, jest prawo rejestracji dźwięku oraz obrazu dokumentujących, przebieg obrad gremiów, o jakich mówi art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Rejestracji takiej, dokonują głównie dziennikarze radia, jak też telewizji oraz jest ona, dla większości obywateli, jednym z zasadniczych sposobów, uzyskiwania informacji, o działalności organów, instytucji i osób, których dotyczy postanowienie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP<sup>161</sup>.

Art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, nieco inaczej niż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa powody ograniczenia prawa. Wśród tych powodów, szczególnie istotne są te, które wiążą się, z ochroną informacji niejawnych, dotyczących bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo, w grę wchodzi, informacje ważne, z uwagi na interesy gospodarcze państwa i innych podmiotów (por. też art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Zakres informacji chronionych, jest tu pochodną tego, iż w art. 61 Konstytucji RP chodzi, w znacznej mierze, o dostęp do dokumentów oraz innych źródeł wiadomości, o jednostkach działających w sferze gospodarki.

Ustawa, o której mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, może regulować, zarówno dostęp do informacji jawnych, jak i ustalać, reguły dostępu do tych informacji niejawnych<sup>162</sup> (poufnych, tajnych, zastrzeżone). Materie te, mogą być też, rozdzielone między różne ustawy. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że regulaminy Sejmu i Senatu<sup>163</sup>, zostały tu potraktowane na równi, z innymi zatem aktami, prawa powszechnie obowiązującego, choć jako takie, nie są wymienione w art. 87 Konstytucji RP.<sup>164</sup> Jednakże przepis art. 63 Konstytucji RP, deklaruje powszechne prawo petycji. Jest ono jednym, z najstarszych, jak również tradycyjnych praw ludzkich, jego istnienie, uznawano także, w epoce feudalnych monarchii europejskich.

Prawo petycji, może być również, wykorzystywane indywidualnie, przez daną osobę, w jej sprawie. Dodatkowo, przez daną osobę, w sprawie innej osoby, za jej zgodą, albo przez jakąś zbiorowość (np. mieszkańców wsi, czy słuchaczy szkoły), w jej interesie lub interesie innych zbiorowości i osób<sup>165</sup>. Z prawa petycji, mogą też korzystać, podmioty organizacyjne - np. stowarzyszenia oraz fundacje itp. Petycje, wnioski bądź skargi, mogą przybierać, formę wystąpienia publicznego, np. listu otwartego, artykułu prasowego, czy też przemówienia itp. Osobom korzystającym, z prawa zaś petycji, służy ochrona, jaką Konstytucja RP, deklaruje, w związku z przynależną, każdemu wolnością, wyrażania poglądów i głoszenia informacji<sup>166</sup>.

---

<sup>161</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 84-85.

<sup>162</sup> Termin prawny, który został zdefiniowany, w samej ustawie z dnia 10 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Oznacza wówczas informację, której nieuprawnione ujawnienie, spowodowałoby bądź mogłoby spowodować, szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej oraz byłoby z punktu widzenia jej interesów, niekorzystne - T. Szewc, *Ochrona Informacji Niejawnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 102-103.

<sup>163</sup> Art. 112 Konstytucji RP.

<sup>164</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 85-86.

<sup>165</sup> P. Sarnecki, *Prawo Konstytucyjne RP*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 107-108.

<sup>166</sup> Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.



Petycja (łac. *petitio*) jest prośbą, wnoszoną do władz. Jej celem, jest skłonienie władz, do zajęcia określonego zaś stanowiska, w jakiejś sprawie, czy też podjęcia, oczekiwanej przez zainteresowanego, samej decyzji. Wniosek jest propozycją, rozwiązania jakiegoś problemu, we wskazany, przez wnioskodawcę możliwość, podjęcia decyzji, której treść, wnioskodawca proponuje itp. W skardze, zwraca się uwagę władz, na nieprawidłowości czyjś działania oraz żąda ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, jak też ukarania winnych itp. Często, wystąpienia do władz, łączą elementy petycji, wniosku, jak też skargi<sup>167</sup>.

Podstawą prawną, do składania samych petycji w Polsce, jest u.p. Weszła ona w życie, 6 września 2015 r. Ustawę uchwalono, z inicjatywy Senatu. Uchwalenie tego aktu prawnego, zakładała Konstytucja RP. Petycję rozpatruje się bezzwłocznie, nie później, niż w terminie 3 miesięcy, od daty złożenia. Jest to termin podstawowy<sup>168</sup>.

Na równi z petycjami, wnioskami, a także skargami, kierowanymi do organów władzy publicznej (np. Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej, ministra, starosty, czy rady gminy itp.), potraktowane są wystąpieniami, do organizacji oraz instytucji społecznych, o ile organizacje te, jak również instytucje, wykonują zadania zlecone, z przedmiotu administracji publicznej. Tymi organizacjami oraz instytucjami, mogą być, np. fundacje, stowarzyszenia, niepubliczne placówki służby zdrowia, jak też oświaty. Petycja, wniosek bądź skarga, powinna dotyczyć realizacji, przez nie zadań zleconych.

Ustawa, której wydanie przewiduje art. 63 zd. 2 Konstytucji RP, ma określić sposób rozpatrywania petycji, wniosków oraz skarg. Zakłada się zatem, że skorzystanie przez dany podmiot, z prawa zaś petycji, rodzić będzie, po stronie organu władzy publicznej, organizacji, czy też instytucji społecznej, obowiązek zajęcia się petycją, wnioskiem, jak również skargą. Dodatkowo, nakładać będzie zobowiązanie, do zareagowania, na ich treść. Nie oznacza to, że organy władzy, organizacje i instytucje społeczne, będą związane treścią, żądań zawartych, w wystąpieniu danego podmiotu<sup>169</sup>. Pozostaje podkreślić, iż same prawo petycji, nie podlega ograniczeniom w czasie stanów nadzwyczajnych<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86-88.

<sup>168</sup> A. Jakubowski, S. Gajewski, *Petycje, skargi i wnioski*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 109-111.

<sup>169</sup> M. Granat, *Prawo Konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 186-187.

<sup>170</sup> Szczególny reżim prawny, służący odwróceniu, czy też umniejszeniu skutków, szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne, są wówczas niewystarczające. Stan nadzwyczajny, może być wprowadzony, tylko na podstawie ustawy, w drodze samego rozporządzenia, które podlega, dodatkowemu podaniu, do publicznej wiadomości (zasada legalności). Decyzje, które zostały podjęte, podczas wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, muszą odpowiadać, stopniowi zagrożenia (zasada proporcjonalności) i powinny zmierzać, do jak najszybszego przywrócenia, normalnego funkcjonowania państwa (zasada efektywności). Konstytucja RP, stanowi (art. 228 ust. 4), że wyrównaniu podlegają, wyłącznie straty majątkowe i tylko takie, które wynikają, z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Według zaś Konstytucji RP, mogą być zatem wprowadzone, 3 rodzaje stanów nadzwyczajnych - E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Politext, Warszawa 2017, s. 47-50; art. 233 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 Konstytucji RP.

#### 2.1.4. Związki zawodowe jako organizacje zrzeszające pracowników

W omawianych, organizacjach społeczno-zawodowych, o których mowa w art. 12 Konstytucji RP, w zakresie płaszczyzny stosunków pracowniczych, to należałoby stwierdzić, iż podstawową rolę, odgrywają w niej, związki zawodowe, jako same organizacje, zrzeszające pracowników, a także reprezentujące ich interesy, zarówno wobec pracodawców, jak i władz publicznych<sup>171</sup>. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych, jest od ponad stu lat, traktowana, jako jedna z podstaw, funkcjonowania społeczeństwa i znajduje gwarancje, także w prawie międzynarodowym (zasadniczo w Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>172</sup>, przyjętej w San Francisco, w dniu 9 lipca 1948 r.<sup>173</sup>).

W Polsce, rola związków zawodowych, przybrała zatem charakter szczególny, na tle doświadczeń „Solidarności”, która jednak formalnie, miała kształt związku zawodowego, to funkcjonowała, w znacznej mierze, w sferze polityki. Wynikało to, jednak ze specyfiki, dekady lat osiemdziesiątych. Obecne zaś warunki, społeczeństwa pluralistycznego, pozwalają już, na wyraźne oddzielenie struktur związkowych, od partii politycznych<sup>174</sup>. Konstytucja RP, zapewnia swobodę tworzenia i działania związków zawodowych<sup>175</sup> (pluralizm związkowy) oraz wskazuje na podstawowe dziedziny, działalności związków. Ten sam wówczas przepis, gwarantuje swobodę, tworzenia organizacji pracodawców, jak również organizacji społeczno-zawodowych rolników<sup>176</sup>.

W niektórych, zawodach reprezentacyjnych, m.in. większości zawodów prawniczych, tworzone są samorządy zawodowe, których zadaniem, jest odbywanie pieczy, nad należytych wykonywaniem, tych zawodów, w granicach interesu publicznego oraz dla jego ochrony<sup>177</sup>. Konstytucja RP, korzysta w tej kwestii, ze zwrotu „można tworzyć samorządy zawodowe”, co jednocześnie oznacza, iż ustawom zwykłym, pozostawia się, wyznaczenie zakresu i zadań tychże samorządów<sup>178</sup>.

---

<sup>171</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 68-69.

<sup>172</sup> Pierwszy ogólnoswiatowy oraz obecnie, najszerszy kodeks wolności związkowych. Konwencja MOP nr 87, zobowiązała państwa, będące jej stronami, do zapewnienia pracownikom i pracodawcom, swobody tworzenia organizacji, broniących ich praw, bez potrzeby uzyskiwania zezwolenia oraz swobody przystępowania do nich, jedynie na warunkach ich statutów. Organizacjom takim, zagwarantowała zaś swobodę, kształtowania struktur wewnętrznych, w statutach, a także regulaminach, swobodę wybierania władz organizacji, swobodę układania programu działania, jak również prowadzenia działalności - K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 78-79.

<sup>173</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

<sup>174</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 68-70.

<sup>175</sup> Art. 12 Konstytucji RP.

<sup>176</sup> Art. 59 Konstytucji RP.

<sup>177</sup> Art. 17 Konstytucji RP; kwestia samodzielności tych samorządów, wobec władz publicznych - wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK nr 4A, poz. 45.

<sup>178</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 69-71.

Związki zawodowe oraz związki pracodawców, są głównymi partnerami społecznymi, na których spoczywa obowiązek, prowadzenia dialogu, w wyniku którego, rozstrzygane będą, kwestie istotne, dla pracowników najemnych (np. płacowe) oraz pracodawców. Podstawową formą tego dialogu, są rokowania. W wyniku rokowań, zawierane mogą, być układy zbiorowe pracy i inne porozumienia, określające stosunki wzajemne, między pracą a kapitałem.

Układ zbiorowy pracy<sup>179</sup>, jest umową - źródłem prawa, stanowiącym normy wiążące, w stosunkach między pracodawcą a pracownikami, w danym zakładzie pracy lub w większej liczbie zakładów pracy, danego rodzaju. Układ zbiorowy pracy, zawiera zatem pracodawca (zrzeszenie pracodawców), z przedstawicielami reprezentatywnych związków zawodowych, działających w danym zakładzie pracy, czy też zgrupowania zakładów. Postanowienia układu zbiorowego pracy, nie mogą być dla pracowników, mniej korzystne, niż regulacje, zawarte w ustawach i w przepisach, wydanych na podstawie ustaw (por. też art. 87 Konstytucji RP)<sup>180</sup>.

Strajk jest najdalej sięgającą i najostrzejszą formą protestu, pracowników najemnych, skierowanych przeciw warunkom pracy i płacy panującym w ich zakładzie pracy lub branży, jak też polega na powstrzymaniu się, przez zatrudnionych, od świadczenia pracy. Strajkowi mogą towarzyszyć, także inne formy protestu. Strajk może być organizowany, jedynie przez związek zawodowy lub kilka związków, nie zaś przez inne organizacje (np. partie polityczne) lub indywidualne osoby. Zasady przeprowadzania strajku określa u.r.s.z.

Ustawa może ograniczyć, prawo do strajku, w odniesieniu do wskazanej, w ustawie kategorii pracowników lub wskazanej dziedziny, a nawet je znosić (por. też art. 233 ust. 1 oraz 3 Konstytucji RP). Jednakże ograniczenie to lub zakaz, należy traktować, jako wyjątek od podstawowej reguły, który uzasadniany jest, względami na znaczenie, dobra publicznego. Konstytucja RP, nie zna prawa do lokautu, tj. do czasowego lub stałego zamknięcia zakładu pracy, jak też zwolnienia pracowników, przez pracodawcę (właściciela). Lokaut jest niekiedy, uznawany za odpowiednik, po stronie pracodawców, strajku i formę ich reakcji, na protest pracowniczy. Ma on zatem skłonić pracowników, do przyjęcia oferowanych im, warunków pracy oraz płacy<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> W rozwiniętych krajach zachodnich, szczególnie w USA, Kanadzie, czy też Japonii, układy zbiorowe pracy, odgrywają obecnie, zasadniczą rolę, w systemie źródeł prawa. Wynika to po pierwsze stąd, iż ustalane są one w drodze rokowań, prowadzonych jedynie przez strony, tzn. pracodawców bądź organizacje pracodawców oraz związki zawodowe, bez jakiegokolwiek ingerencji organów władzy, jak też administracji państwowej. Po drugie, wyłącznie partnerzy socjalni, ustalają treść postanowień (nie są zatem związani, żadnymi ograniczeniami, w tym zakresie). Zapewnia to dostosowanie sytuacji prawnej pracowników do zróżnicowanych warunków pracy istniejących, u poszczególnych zaś pracowników - K. Lanz, *Zatrudnienie i zarządzanie personelem*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 192-193.

<sup>180</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 81-82.

<sup>181</sup> A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 281-282.

Przyjmując za samo kryterium, moment zastosowania tego środka, jakim jest lokaut przez pracodawcę, można wyróżnić:

- 1) Lokaut ofensywny (zaczepny) - służy wówczas pracodawcy, do narzucenia zmian, obowiązujących u siebie przepisów (np. układu zbiorowego, czy też regulaminów), na niekorzyść pracowników, nim objętych,
- 2) Lokaut retorsyjny - pozwalający pracodawcy, przeciwstawienie się, zamierzeniom pracowników,
- 3) Lokaut defensywny (obronny) - będący odpowiedzią pracodawcy, na zachowanie pracowników, którzy przez zastosowanie nielegalnego strajku, jednocześnie łamią przepisy, regulujące prowadzenie sporu<sup>182</sup>.

W piśmiennictwie, z zakresu prawa pracy, wymienia się jeszcze, tzw. lokaut prewencyjny - jako działania pracodawcy, których celem, jest niedopuszczenie, do zorganizowania akcji, przez pracowników, godzących w jego zaś interesy. Ponadto quasi-lokaut, który może mieć miejsce, w razie powstrzymania się, przez pracodawcę, od dostarczania pracownikom pracy, z tym jednak zastrzeżeniem, że zobowiązany jest on później, do stosowania zatem rozwiązań, określonych w art. 81 k.p. Prawo polskie, jak też europejskie, nie reguluje instytucji lokautu. Wśród przedstawicieli, doktryny prawa pracy, nie odnajdujemy jednoznacznego stanowiska, w kwestii jego dopuszczalności<sup>183</sup>.

Wolność zrzeszania się, w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców, oraz inne wolności związkowe (np. prawo do rokowań, czy protestu), są istotnie chronione. Ograniczenia tych wolności, podlegają innym zasadom, niż przewidziane w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Na ich straży, rezydują wiążące Polskę, wówczas umowy międzynarodowe. Chodzi tu o konwencje, które zostały podjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy<sup>184</sup>. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała ich 89, natomiast aktualnie obowiązuje 36<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 141-142.

<sup>183</sup> J. Żołyński, *Indywidualne, procesowe i zbiorowe prawo pracy*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2018, s. 212-215.

<sup>184</sup> Agencja afiliowana ONZ, zajmująca się problemami pracowniczymi, a w szczególności ograniczaniem pracy dzieci, ochroną praw pracowników, polepszaniem warunków do pracy, a także życia, tworzeniem miejsc pracy oraz szkoleń, jak też sporządzaniem międzynarodowych standardów pracy. MOP rozpatruje skargi, na podmioty, które naruszają wówczas międzynarodowe prawa pracownicze, tymczasem nie może nakładać sankcji, na rządy, za nieprzestrzeganie prawa. Została utworzona w dniu 28 czerwca 1919 r., na paryskiej konferencji pokojowej, jako autonomiczna organizacja, stowarzyszona z Ligą Narodów. Po II wojnie światowej, stała się organizacją afiliowaną przy ONZ. Jej siedziba, znajduje się w Genewie. W 1969 r., otrzymała Pokojową Nagrodę Nobla. Do Międzynarodowej Organizacji Pracy, należy 187 państw. 186 ze 193 państw członkowskich ONZ i Wyspy Cooka. Organizacja aranżuje Międzynarodową Konferencję Pracy, w Genewie co roku, w czerwcu. Konferencja ta, podejmuje decyzje, dotyczące polityki, programu i budżetu MOP. Każdy kraj członkowski, reprezentowany jest na Konferencji, przez czterech delegatów - W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 109-110.

<sup>185</sup> A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 137-138.

### 2.1.5. Koncepcja decentralizacji władzy publicznej

„Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego, nie jest prawdopodobne, bez samej decentralizacji władzy publicznej oraz samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). W ten sposób, obok pionowego (wertikalnego), podziału władzy, na władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziowską, można mówić, o podziale władzy w sensie poziomym (horyzontalnym): między rząd, jak też samorząd terytorialny. Istotą decentralizacji władzy publicznej, jest przekazanie części istotnych zadań, jak również kompetencji, centralnego aparatu państwa, jednostkom administracyjnym, niższego szczebla (przede wszystkim samorządom). W ślad za tym, powinno pójść, przekazanie odpowiednich środków, na realizację tych zadań i kompetencji. Nie jest to jedynie, zwykła dekoncentracja władzy, kiedy jednostkom tym, zapewniona została samodzielność, poza tym niezależność, w wykonywaniu, zadań publicznych. Dodatkowo, nadzór ze strony organów administracji rządowej, jest sprawowany tylko, na podstawie i w granicach, określonych przez ustawę”<sup>186</sup>.

Przepis art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, interpretuje, że przez ustrój terytorialny, rozumie się strukturę, organizację, zadania oraz kompetencje organów władz publicznych, pracujących w jednostkach podziału terytorialnego państwa, a wówczas na niższym szczeblu, niż poziom władz ogólnokrajowych. Ponadto, z tego przepisu, wynika obowiązek, nadania szczegółowym przepisom Konstytucji RP i przepisom aktów normatywnych, niższej niż ustawa zasadnicza, rangi takiego brzmienia, aby zapewniona została, decentralizacja władzy publicznej.

W art. 15 Konstytucji RP, istnieje pojęcie „władza publiczna”. Pojęcie to, obejmuje łącznie, władzę sprawowaną, przez organy państwa, usytuowane zarówno, w ramach systemu trójpodziału władzy<sup>187</sup>, jak i pozostające, poza jego zasięgiem. Ponadto, dla przykładu przez funkcjonujące, w państwie - na podstawie oraz w zgodzie z jego prawem - organy samorządu, zwłaszcza terytorialnego (por. jej art. 16)<sup>188</sup>. Niekiedy, w celu samego odwołania się, ogólnie do organów władzy publicznej, Konstytucja RP, używa terminu „władze publiczne”<sup>189</sup>.

Władza samorządów jest, obok władzy państwowej, samą odmianą władzy publicznej. Twórcy Konstytucji RP, posłużyli się terminami: „władza publiczna”, „władza państwowa”<sup>190</sup> oraz analogicznie do nich - „organy władzy publicznej”<sup>191</sup> i „organy władzy państwowej”<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.

<sup>187</sup> Art. 10 Konstytucji RP.

<sup>188</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 26-27.

<sup>189</sup> Art. 25 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>190</sup> Art. 126 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>191</sup> Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>192</sup> Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Powyższe wskazanie, kategorii terminu władzy publicznej, miało na celu, świadome nadanie, im zróżnicowanego zaś przesłania. Każda władza państwowa, przyjmuje usytuowanie rządów publicznych, natomiast nie każdy aparat publiczny, jest władzą państwową. Decentralizacja władzy publicznej, polega na trwałym, chronionym ustawowo, przekazaniu istotnych zadań, kompetencji, jak też środków organów, działających na szczeblu ogólnokrajowym - organom funkcjonującym, na różnych szczeblach, podziału terytorialnego kraju.

Art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, objaśnia, że Konstytucja, nie przesądza w szczególności, jak przedstawiać się ma, zasadniczy oraz terytorialny podział państwa. Jednakże wśród tych jednostek, znajdują się mają gminy, jako podstawowe jednostki<sup>193</sup>, a także województwa<sup>194</sup>. Inne jednostki, mogą być wprowadzone ustawą. Taka ustawa, przesądzająca o przywróceniu, w Polsce powiatów, jako jednostek pośrednich między samymi gminami a województwami, uchwalona została w 1998 r.<sup>195</sup>. Podział kraju, na gminy, powiaty, jak również województwa, ma charakter zasadniczy. Poza jednostkami, podziału zasadniczego, działają inne jednostki, wyodrębnione, dla potrzeb specjalnych, np. okręgi wojskowe, rejony, okręgi, czy też apelacje sądowe.

Konstytucja RP przesądza o tym, iż zasadniczy podział terytorialny państwa, nie może być przeprowadzony, w sposób dowolny i arbitralny. Zarówno ogólne zasady, tego podziału, jak decyzje, o powołaniu danej jednostki, muszą być oparte, na obiektywnych przesłankach. Do przesłanek tych zalicza się: naturalne, historyczne ukształtowane więzi społeczne, związki gospodarcze (np. komunikacyjne, wynikające np. z tradycji, obyczajów czy używanej gwary) - funkcjonujące na danym obszarze. Dzielenie lub łączenie tych obszarów, musi wówczas, być poprzedzone, studiami nad ich rzeczywistym ukształtowaniem. Ponadto, brać należy, pod uwagę, zdolność tych jednostek, do samodzielnego istnienia, jak również wypełniania zadań, które na nich ciąży, z mocy Konstytucji RP i ustaw<sup>196</sup>.

Jak wynika z samego art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny, który funkcjonuje, w ramach jednostek podziału terytorialnego państwa, przysługujące mu, zadania publiczne, wykonuje w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Powinien zatem, dysponować, należytych środkami materialnymi i finansowymi. Jednostka, która ze względu, na swą słabość ekonomiczną lub, np. zbyt mały obszar, małe zaludnienie, nie posiada, jak też nie będzie mogła, uzyskać w przyszłości, takich środków, nie powinna być tworzona<sup>197</sup>.

---

<sup>193</sup> Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>194</sup> Art. 152 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>195</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 27-29.

<sup>196</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 110-112.

<sup>197</sup> D. Górecki, *op. cit.*, s. 238-240.

## 2.1.6. Norma samorządu terytorialnego, zawodowego i specjalnego

Przechodząc do samego zagadnienia samorządu terytorialnego, to można stwierdzić, iż stanowi on w Polsce, obligatoryjny element władz publicznych. Jednakże, najistotniejsze znaczenie, ma sam kształt regulacji konstytucyjnej, w tym zakresie - ze względu na możliwe i różnorodne rozwiązania ustrojowe<sup>198</sup>. Dla zrozumienia, istoty tej instytucji, konieczne jest, odwołanie się w pierwszej zaś kolejności, do art. 16 Konstytucji RP, który zawiera definicję, jednostki samorządu terytorialnego i jego istotne cechy - a mianowicie, samodzielność oraz odpowiedzialność, za realizowane zadania, które zawierają się, w sprawowaniu zasadniczej części, samego władztwa publicznego<sup>199</sup>.

Podmiotowość obywatela, jako mieszkańca, wyszczególnionej jednostki terytorialnej, ma gwarantować, istnienie samorządu terytorialnego, dla którego wydziela się, z przestrzeni władzy państwa, pewien zakres spraw, o charakterze lokalnym. Dodatkowo, powierza ich, samodzielne rozwiązywanie, tej grupie społecznej, której sprawy te, istotnie dotyczą. Istnienie samorządu terytorialnego, jest bezwarunkową zaś cechą ustroju, władzy lokalnej, w państwie demokratycznym. Konstytucja RP, formułuje bezwzględny, obowiązek istnienia samorządu terytorialnego i wymaga, by „[...] samorząd wykonywał, w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność” zasadniczą część zadań publicznych<sup>200</sup>. W systemie tego samorządu, rola podstawowa, musi przypadać gminie<sup>201</sup>, natomiast Konstytucja RP, nie przesądza kształtu, dalszej struktury, samorządu terytorialnego, przewidując jedynie, iż „[...] inne jednostki, samorządu regionalnego albo lokalnego, określa ustawa”<sup>202</sup>. Jak wiadomo, dało to podstawę, do wprowadzenia, w 1998 r. - trójszczeblowego rozmieszczenia samorządu terytorialnego, która *de facto*, obejmuje gminy, powiaty, jak też województwa<sup>203</sup>.

„Pojęciem samorządu, przedstawia się administrację, wykonywaną przez jednostki, niezależne od państwa. Ustrojowi samorządu terytorialnego, został poświęcony rozdział VII Konstytucji RP. W Rzeczypospolitej Polskiej, wyróżnia się trzy rodzaje samorządu:

- 1) Samorząd terytorialny (powszechny) - art. 16 Konstytucji RP,
- 2) Samorzady zawodowe - art. 17 ust. 1 Konstytucji RP,
- 3) Samorzady specjalne<sup>204</sup> - art. 17 ust. 2 Konstytucji RP”<sup>205</sup>.

<sup>198</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 15-16.

<sup>199</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 12-13,

<sup>200</sup> Art. 16 Konstytucji RP.

<sup>201</sup> Art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

<sup>202</sup> Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>203</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 69-70.

<sup>204</sup> Do nich należą samorzady zawodowe i gospodarcze - A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 125.

<sup>205</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.

Art. 16 Konstytucji RP, uzasadnia, że wszyscy mieszkańcy, danej wówczas jednostki, zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tj. gminy, powiatu i województwa, niezależnie od tego, czy są zameldowani, na pobyt stały, czasowy, czy też mieszkają bez zameldowania - tworzą wspólnotę samorządową. Można nawet bronić tezy, że przynależność do wspólnoty, nie jest związana, z samym posiadaniem, przez daną osobę, obywatelstwa polskiego (termin „mieszkaniec”, niekoniecznie musi się odnosić do obywatela polskiego). Wystarczy zatem, zamieszkiwanie, w danej jednostce samorządu terytorialnego, to jest w efekcie, przebywanie w niej, z zamiarem stałego pobytu. Przynależność do tej wspólnoty, wynika z mocy prawa. Oznacza to, że nie trzeba urzędowo, deklarować chęci przynależności, do danej wspólnoty. Zerwanie więzi, ze wspólnotą, polega na wyprowadzeniu się, poza jej obszar.

Z faktu przynależności, do wspólnoty samorządowej, wypływają dla mieszkańców, określone prawa i obowiązki<sup>206</sup>. Do prawodawstwa tego, zalicza się możliwość uczestnictwa, w powoływaniu, w drodze wyborów, organów stanowiących wspólnoty<sup>207</sup>, a także przywilej, udziału w referendum lokalnym<sup>208</sup>. Zwróćmy jednakże uwagę, że prawa wyborcze i prawo udziału w referendum, zastrzeżone są jedynie, dla obywateli polskich<sup>209</sup>. Wśród obowiązków, wymienić należy, konieczność świadczenia danin, na rzecz wspólnoty, tj. podatków oraz opłat lokalnych<sup>210</sup>.

Z brzmienia art. 16 Konstytucji RP, wynika, że nie mogą istnieć, takie zaś jednostki, zasadniczego podziału terytorialnego kraju, w których, nie byłoby wspólnot samorządowych, a w konsekwencji, w których, nie funkcjonowałyby, samorządowe organy władzy publicznej. Od 1990 r., samorząd terytorialny, istnieje we wszystkich gminach<sup>211</sup>, a od stycznia 1999 r., we wszelkich powiatach oraz województwach, przy czym w województwach, obok organów, samorządu terytorialnego, działa też, administracja rządowa. Dzieli się ona, na administrację rządową centralną, obejmującą także, niezespoloną administrację rządową, w województwie, jak też rządową terenową (wojewódzką)<sup>212</sup>, na czele której, stoi wojewoda.

Natomiast, przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, potwierdza uczestnictwo samorządu terytorialnego, w sprawowaniu władzy publicznej<sup>213</sup>. Zadania jakie, przypadają samorządowi, w wyniku decyzji ustawowych, nie mogą być marginalne.

---

<sup>206</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 28-29.

<sup>207</sup> Art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>208</sup> Art. 170 Konstytucji RP.

<sup>209</sup> Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>210</sup> Art. 168 Konstytucji RP; szczegółowe kwestie, dotyczące podatków i opłat lokalnych, przedstawia u.p.o.p.

<sup>211</sup> Pierwotny tekst, u.s.g., nosił tytuł „o samorządzie terytorialnym”- P. Winczorek, *op. cit.*, s. 30.

<sup>212</sup> Art. 149 Konstytucji RP; obejmuje, w każdym województwie, urząd wojewódzki i zespoloną administrację rządową, w województwie (inspekcje, jak też strażę) - Z. Leoński, *op. cit.*, s. 11.

<sup>213</sup> Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.



Powinny zatem stanowić „istotną część zadań publicznych”. Oznacza to, że muszą one być, dostatecznie ważne, z punktu widzenia, potrzeb wspólnot samorządowych, a ich zakres, musi być, odpowiednio szeroki<sup>214</sup>. Wadze, jak też zakresowi zadań, przypadających samorządowi, odpowiadać musi, przemyślany zakres, przyznanych mu ustawowo, kompetencji władczych i środków, służących do realizacji, tych zadań<sup>215</sup>.

Samorząd terytorialny, działa we własnym imieniu, jak i na własną odpowiedzialność. Jego jednostki, muszą zatem posiadać, osobowość prawną oraz własne mienie<sup>216</sup>, jak również samodzielne źródło dochodów<sup>217</sup>. Dodatkowo, chronione przed arbitralnym, pozbawianiem zadań, kompetencji i środków, przez organy władzy publicznej<sup>218</sup>. Konsekwencją działania, we własnym imieniu, jest to, że samorząd terytorialny, ponosi samodzielną, odpowiedzialność prawną, np. za zobowiązania majątkowe.

Jednakże, przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, interpretuje, że samorząd zawodowy, trzeba odróżnić, od dobrowolnych stowarzyszeń, jak również od związków zawodowych<sup>219</sup>. Dla powołania samorządu, konieczne jest uchwalenie, stosownej ustawy, która wskazuje jego cele, wyznacza krąg osób, należące do danej wspólnoty samorządowej, przesądza ramowo o organizacji oraz zasadach, funkcjonowania samorządu. Ponadto, która może, przekazać mu, określone zadania, jak i kompetencje, należące zwykle, do administracji rządowej. Samorząd zawodowy, może więc, realizować pewne uprawnienia i obowiązki władcze, zarówno wobec członków wspólnoty, jak i osób trzecich. Samorząd taki, posiada także, osobowość prawną.

Przynależność do wspólnoty samorządowej, osób wykonujących dany zawód, wynika z mocy prawa. Nie można zatem, nie należeć, do odpowiedniej wspólnoty, jeśli wykonuje się, ten zawód. Wówczas, wykonywanie zawodu, poza wspólnotą, jest prawnie niedopuszczalne. Zawodowa wspólnota samorządowa, tworzona jest, dla reprezentacji, danego zawodu, wobec władz publicznych. Ma ona dbać, o interesy osób, zawód ten wykonujących i o ich poziom, fachowy, jak też etyczny<sup>220</sup>.

Tradycyjnie tworzone są, w Rzeczypospolitej Polskiej, samorzady zawodów zaufania publicznego. Spełnianie usług, przez osoby, wykonujące taki zawód, oparte jest na zaufaniu, jakim świadczeniobiorca, obdarza tego, komu przekazuje swoje sprawy, mające zatem często, tzw. „intymny charakter”.

---

<sup>214</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 29-30.

<sup>215</sup> Art. 163, 164 ust. 3, 165, 166 ust. 1 i 2, 167 oraz 168 Konstytucji RP.

<sup>216</sup> Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>217</sup> Art. 167 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 168 Konstytucji RP; szczegółowe kwestie, związane z dochodami j.s.t., określa u.d.j.s.t.

<sup>218</sup> Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>219</sup> D. Górecki, *op. cit.*, s. 241-243.

<sup>220</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 114-116.

Do zawodów zaufania publicznego<sup>221</sup>, zalicza się w szczególności: zawód lekarza, lekarza weterynarii, farmaceuty, pielęgniarki, jak też położnej, adwokata, notariusza, radcy prawnego. Tworzone są, na podstawie ustawy, odpowiednio izby: lekarskie, aptekarskie, adwokackie, notarialne itp., będące wspólnotami samorządowymi, ludzi danego zawodu.

Natomiast, przepis art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, nawiązuje do samego postanowienia, zawartego w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. W podobny sposób, w przypadku samorządu zawodowego, „inne rodzaje samorządu”, tworzyć można, tylko w drodze ustawy. Tak samo, w poprzednim przypadku, wspólnoty samorządowe, stanowią formę, odmienną od wszelkiego typu, dobrowolnych zrzeszeń oraz stowarzyszeń. Ponadto mogą one, gdy wynika to z ustawy, wykonywać powierzoną im, część władzy publicznej<sup>222</sup>.

Art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, przemysłany jest pierwszoplanowo, jako umożliwiający, powoływanie samorządów gospodarczych (danych gałęzi przemysłu, handlu, czy transportu, usług). Na jego podstawie, funkcjonują<sup>223</sup>, np. izby rolnicze<sup>224</sup>. Istnieje obawa, iż samorzady gospodarcze, przez wprowadzenie, wobec członków danej branży, ograniczeń i unormowań, o charakterze reglamentacyjnym (np. koncesje, limity produkcyjne, standardy jakościowe, czy też wymagania zawodowe itp.), mogą zagrozić, wolności gospodarowania, a także osłabić konkurencję, między przedsiębiorcami. Konstytucja RP, w tej kwestii, znajduje rozwiązanie, w postaci restrykcji, nadawania samorządom, takich uprawnień, które te niebezpieczeństwa, uczynią zaś realnymi. Ponadto, zabrania samorządom, podejmowania jakichkolwiek działań, które prowadziłyby, do naruszenia owej wolności<sup>225</sup>.

Zasygnalizowana zatem treść, podstawowych regulacji konstytucyjnych, odnoszących się do j.s.t., wskazuje na ich korporacyjny charakter. Gminy, nie są zasadniczo, jednostkami organizacyjnymi, w ramach samego aparatu władzy publicznej, ale stanowią, związki osób, zamieszkałych w danym miejscu. Nie można jednak, równocześnie tracić, z pola widzenia innej ważnej regulacji konstytucyjnej - zwartej w art. 3, który stanowi, że RP jest państwem jednolitym. W następstwie tego, swoboda wspólnot samorządowych, nie może ewoluować, w kierunku ich autonomii, ale powinna mieścić się, w zastosowaniu dobra wspólnego, jakim jest państwo polskie<sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup> Do zawodów zaufania publicznego, grupuje się profesje, polegające na wykonywaniu zadań, o szczególnym charakterze, z punktu widzenia zadań publicznych, a także z troski, o realizację interesu publicznego. Roboczo, przyjmuje się, że zawody te, są bliskie, choć nie tożsame, z wolnymi zawodami. Nie wszyscy przedstawiciele, wolnych zawodów, zrzeszeni są w samorządach zawodowych - A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 285-286.

<sup>222</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 30-32.

<sup>223</sup> M. Granat, *op. cit.*, s. 190-192.

<sup>224</sup> Kwestie prawne, związane z samorządem rolniczym, reguluje u.i.r.

<sup>225</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 31-33.

<sup>226</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 12-13.

### 2.1.7. Mechanizm realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności)

„Omawiany art. 15 Konstytucji RP, stanowi również, realizację zasady pomocniczości (subsydiarności), o której mowa, we wstępie do Konstytucji”<sup>227</sup>. Tak jak zasada solidarności, tak i zasada pomocniczości, wskazana została w preambule Konstytucji RP, w następującym jej wycinku „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jako prawa podstawowe, dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności oraz sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym, jak też na zasadzie pomocniczości, umacniającej uprawnienia, obywateli i ich wspólnot”<sup>228</sup>.

Inaczej niż, zasada solidarności, nie jest zasada pomocniczości, z nazwy przywołana, w dalszych fragmentach, ustawy zasadniczej. Nie znaczy to, że nie pozostaje ona, w żadnym związku, z przepisami artykułowanej, części Konstytucji RP, m. in. z art. 12, gwarantującym, wolność tworzenia oraz działania różnego rodzaju, dobrowolnych zrzeszeń, co łączy się dość powszechnie, z samą ideą społeczeństwa obywatelskiego. Artykuł ten, znalazł się, w rozdziale o podstawowych zasadach ustroju Rzeczypospolitej, i tym łatwiej, jest przyjąć, że wysławia on, zasadę społeczeństwa obywatelskiego<sup>229</sup>.

Jak widać, dwie idee: pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, są bliskie sobie, w ten sposób, że pierwsza dostarcza filozoficznych i prakseologicznych argumentów, na rzecz drugiej. Można nawet powiedzieć, że zasady pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, to dwie strony, tej samej zatem idei: jedna akcentuje, potrzebę istnienia autonomicznej, wobec państwa struktury, organizacji społecznych, druga zaś, znajduje dla nich, powszechną formułę kompetencyjną<sup>230</sup>.

Zasada pomocniczości, często nazywana jest, równolegle, jako zasada subsydiarności (z łac. *subsidium* oznacza pomoc, wsparcie)<sup>231</sup>. O zasadzie pomocniczości, zaczęto mówić, dopiero w XIX w., ale sama idea, znana była myśli politycznej w starożytności. Przez długi czas, stosowano ją, dla uzasadnienia, potrzeby istnienia władzy i państwa. Każda społeczność ludzka - wywodzono - ubiega się, w możliwie najwyższym stopniu, być samowystarczalna. Do końca nie jest to prawdopodobne i dlatego, potrzebna jest pomoc wspólnot, pochodzących z wyższych rzędów.

---

<sup>227</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 84-85.

<sup>228</sup> Preambuła Konstytucji RP.

<sup>229</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 161-162.

<sup>230</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 252-254.

<sup>231</sup> Jedną z ważniejszych, zasad pracy socjalnej, która sprowadza się, do poglądu, że obowiązkiem społeczności, jest wspomaganie, jej części składowych, w naturalnym rozwoju. Istotnym założeniem, jest zakres tej pomocy: społeczność, nie może ingerować w sprawy, z którymi poszczególne jednostki, są w stanie poradzić sobie same, lecz jedynie tam, gdzie pomoc ta, jest niezbędna - Z. Hajn, *op. cit.*, s. 162-163.

Rodzina, nie będąc w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb, musi mieć nadzieję, na wspólnotę sąsiedzką, ta zaś, na większą od niej, grupę lokalną, kończąc na zbiorowości państwowej<sup>232</sup>. Żadne wspólnoty - zauważał Arystoteles<sup>233</sup> - nie są samowystarczalne. Wyższe społeczności, istnieją po to, aby wspierać niższe. Są organizacjami wtórnymi oraz służebnymi, w stosunku do niższych. Oznacza to w istocie, że samo państwo, istnieje po to, aby mniejsze społeczności wspierać, a nie unicestwiać<sup>234</sup>.

W przeszłości chodziło jednak, nie tyle o obronę, różnych społeczności, przed samym państwem, co o uzasadnienie potrzeby, utworzenia, czy też istnienia państwa. Dopiero w XIX stuleciu, tego rodzaju argumenty, zaczęły być wykorzystywane, dla wskazania, ograniczenia władzy państwowej, stającej się, coraz większym zagrożeniem, dla wolności. W jej obronie, argumentowano, za odrodzeniem różnych grup „pośrednich” oraz ograniczeniem działalności państwa, do tych dziedzin, gdzie same społeczności, nie potrafią zaspokajać, swoich potrzeb, w sposób zadawalający.

Najczęściej pierwszeństwo, w wykorzystaniu słowa pomocniczość, dla nazwania idei, o której zaś mowa, przypisuje się, biskupowi Wilhelmowi Emmanuelowi von Kettelerowi<sup>235</sup>. Broniąc zatem prawa rodziców, do samego wyboru szkoły wyznaniowej, podkreślał, że rola państwa, w dziedzinie wychowywania dzieci, może mieć wyłącznie charakter „pomocniczy”. Od tego czasu, zaczęło się mówić, o samej zasadzie pomocniczości i dynamicznie stała się ona, jedną z najważniejszych zasad, obok solidarności oraz dobra wspólnego, w społecznym nauczaniu Kościoła. Zasada ta, stała się również, ważnym argumentem, przeciwko ingerencji państwa, w prawa rodziny, jak też Kościoła.

---

<sup>232</sup> Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności: założenia, historia i problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarka, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 44-45.

<sup>233</sup> „Okazuje się tedy, że państwo jest tworem natury, i że jest pierwiej od jednostki, bo jeśli każdy zaś z osobna, nie jest samowystarczalny, to znajdzie się, w tym samym stosunku [do państwa], co i pozostałe części, do jakiejś całości. Kto wówczas, nie potrafi żyć, we wspólnocie, albo jej wcale nie potrzebuje, będąc samowystarczalnym, bynajmniej nie jest członem państwa, a więc jest albo zwierzęciem, albo bogiem. Wszystkim ludziom, właściwy jest z natury, pęd do życia we wspólnocie, a ten, kto ją pierwszy zestroił, jest zatem twórcą największych dóbr” - Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. M. Piotrowicz, M. Szymański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 25-27.

<sup>234</sup> Ch. Millon-Delson, *op. cit.*, s. 46-47.

<sup>235</sup> Od 1850 r., był biskupem Moguncji. 6 kazań adwentowych: „Die grossen sozialen Fragen der Gegenwart”, wygłoszonych w katedrze, w Moguncji w 1848 r., usytuowały problematykę socjalną, w centrum jego rozważań. Tym samym, zaczęto jego postrzegać, za jednego z ważniejszych twórców, katolickiej nauki społecznej, a także za inspiratora, katolickiego ruchu społecznego. Mając autentyczne wycucie oraz zrozumienie, dla istniejących problemów społeczno-ekonomicznych, poszukiwał realnych sposobów, ich rozwiązania. Jednym z czołowych, zadań Kościoła, stała się ochrona oraz dobro rozwijającej się, klasy robotniczej. Postulował, rozwiązanie kwestii socjalnych, w ścisłej współzależności polityki i etyki. Krytycznie nastawiony, do liberalizmu i rewolucyjnego socjalizmu, gdzie poszukiwał, uzasadnionych socjalno-etycznych reform ładu społecznego. Realny podział dóbr, chciał osiągnąć, nie przemocą, lecz zmieniając poglądy, ludzi biednych, jak też bogatych, miłością do bliźniego i przekonaniem, że za bogactwem, stoi jeszcze socjalne zobowiązanie, wobec biednych. Ponadto, napisał dzieło: „Die Arbeiterfrage und das Christentum” z 1864 r. - R.F. von Liliencron, *Allgemeine Deutsche Biographie*, t. 43, Duncker & Humblot, Berlin 1902, s. 127-128.

Za pełne jej sformułowanie, uważa się słowa, encykliki Piusa XI „Quadragesimo Anno”<sup>236</sup> z 1931 r., wcześniej zaś do idei, odwoływał się Leon XIII, w encyklice „Rerum Novarum”<sup>237</sup> z 1891 r., otwierając zarazem, zainteresowanie Kościoła, ważnymi problemami społecznymi. W „Quadragesimo Anno” przeczytamy: „nienaruszalne i niezmiennie, należy to niezmiernie, ważne prawo, filozofii społecznej: jak nie wolno, jednostkom wydzierać i na społeczeństwo, przenosić tego, co mogą wykonać, z własnej inicjatywy, a także własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą oraz zakłóceniem porządku, jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom, tych zadań, które mogą spełniać, jak też przekazywanie ich społecznościom, większym oraz wyższym. Każda akcja społeczna, ze swego celu i ze swej natury, ma pogląd pomocniczy; winna ona pomagać, członkom organizmu społecznego, do których przynależą, przede wszystkim jednostki, a nie niszczy je lub wchłaniać”<sup>238</sup>.

„Najważniejszym postulatem, wynikającym z zasady pomocniczości, jest by decyzje, były podejmowane, jak najbliżej obywatela. Władza publiczna, ma pobudzać, podtrzymywać i - ewentualnie - uzupełniać inicjatywę jednostki, jeżeli nie zdoła ona, zatem poradzić sobie, z wykonaniem, określonych zaś zadań (aspekt pozytywny zasady pomocniczości). Nie może również, tym inicjatywom przeszkadzać (aspekt negatywny). Zasada pomocniczości, określa na wtórną i pomocniczą rolę, władzy państwowej. Możliwie, największą ilość jej uprawnień, należy przekazać, jednostce samorządu terytorialnego, najniższego szczebla (gminie). Jeżeli nie może ona, poradzić sobie z danym zadaniem, powinno ono, należeć do kolejnych szczebli, danego samorządu, a dopiero w ostateczności - do administracji rządowej”<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Encyklika społeczna, papieża Piusa XI, ogłoszona 15 maja 1931 r. Promulgowana, w 40. rocznicę, ogłoszenia encykliki „Rerum Novarum”, papieża Leona XIII. Pius XI, wyraził w encyklice, niepokój o los ludzi, żyjących, tylko z pracy, własnych rąk. Potwierdził, że socjalizmu, nie można pogodzić, a także nie da się, z prawdziwym chrześcijaństwem, czyli wiarą katolicką, jako że socjalizm, zakłada niesprawiedliwe, podzielenie owoców pracy. Również nadmierny liberalizm, nie jest uczciwy, gdyż prowadzi, jedynie do gromadzenia kapitału, bez dbałości o ludzi. Encyklika, stała u podstaw, rozwoju korporacjonizmu oraz ruchu społeczno-politycznego, twierdzącego, że pracownicy oraz właściciele, mają identyczne interesy, dlatego będą wspólnie dążyć, do sukcesu. Korporacja, musi dbać, nie tylko o materialny dobrobyt członków, ale też o ich rozwój społeczny - J. Pieper, *Systematische Einführung in die Enzyklika Quadragesimo Anno*, [w:] *Werke in acht Bänden*, red. W. von Berthold, t. 1, Felix Meiner Verlag, Hamburg 2004, s. 61-63.

<sup>237</sup> Encyklika papieża Leona XIII, ogłoszona 15 maja 1891 r. Zasadniczym wątkiem encykliki, było przekonanie, że ani Kościół i państwo, nie są w stanie, samodzielnie rozwiązać, trudności społecznych. Obydwa organizmy, muszą ze sobą współpracować, dla wspólnego dobra. Według Leona XIII, zadaniem Kościoła, jest wspieranie dzieła pojednania, między pracodawcami, jak również pracownikami, poprzez nieustanne, przypomnianie praw, jak też obowiązków, wszystkich zainteresowanych. Według treści „Rerum Novarum”, obowiązkiem państwa, jest ochrona pracownika. „Rerum Novarum” piętnuje niepohamowany pęd, za zyskiem, kosztem innych, potępią przejawy gospodarczego imperializmu, czy też ostrzega katolików, przed pozornymi podobieństwami, pomiędzy chrześcijaństwem a istniejącym zaś socjalizmem - Ch.E. Curran, *Catholic Social Teaching 1891. A Historical, Theological, and Ethical Analysis*, Georgetown University Press, Washington 2002, s. 289-291.

<sup>238</sup> Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. K. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej, Lublin 1987, s. 225; A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 162-163.

<sup>239</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 84-85.

Mówiąc najkrócej, zasada pomocniczości, ma charakter kompetencyjny, co jednostka jest uzdolniona działać, o własnych siłach, tego zaś społeczność, nie powinna jej odbierać. Natomiast, co zdolna jest uczynić, mniejsza społeczność, w tym nie powinna jej, wyřęcać większa. Z tej zasady, w katolickiej nauce społecznej, wyprowadza się również inne normy, tj. decentralizacji, samorządu, federalizmu, czy też demokracji<sup>240</sup>.

Subsydiarność jest ideą, o odległym w czasie rodowodzie, to niemniej jednak, dopiero w ostatnich latach, zainteresowanie nią, znacząco wzrosło. Dwa główne, są tego powody. Po pierwsze, na zasadzie pomocniczości, opiera się koncepcja społeczeństwa obywatelskiego i państwa - wspólnoty obywatelskiej, co wydaje się, wyrażać najogólniej art. 1 Konstytucji RP. Po drugie, idea subsydiarności, stała się ważną zasadą, samego prawa wspólnotowego, w Europie. Posłużyłem się, w tym wypadku, dwoma określeniami, traktowanych najczęściej, jako synonimy. Warto natomiast zauważyć, że czasami, wybór jednego z tych sformułowań, nie jest przypadkowy. Określenie „pomocniczość”, akcentuje aspekt „udzielania pomocy”, jak też bardziej nawiązuje, do „moralno-społecznej, czy też filozoficznej wizji, tego pojęcia, nie uwzględniając dostatecznie, jego aspektów politycznych, w szczególności prawnych”<sup>241</sup>. Z tego powodu, w odniesieniu, do systemu prawa europejskiego, mówi się zwykle, o zasadzie subsydiarności<sup>242</sup>.

„Zasada pomocniczości (subsydiarności), jest też terminem, używanym w niektórych Konstytucjach (np. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec<sup>243</sup>), czy dokumentach europejskich (Traktat z Maastricht<sup>244</sup>, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), a także w nauczaniu społecznym, Kościoła katolickiego (encykliki papieskie)”<sup>245</sup>.

<sup>240</sup> Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1994, s. 519-520.

<sup>241</sup> D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *Subsydiarność. Monografie i studia*, red. D. Milczarek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 25-27.

<sup>242</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 164-165.

<sup>243</sup> Ustawa Zasadnicza, obowiązuje jako Konstytucja Niemiec do dnia, gdy po odzyskaniu ostatecznej wolności, jak też jedności Niemiec, naród niemiecki, w drodze swobodnej decyzji, przyjmie Konstytucję (art. 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec). Obwieszczona została 23 maja 1949 r., przez Radę Parlamentarną (*Parlamentarischer Rat*) i weszła w życie, 24 maja 1949 r. Ustawa Zasadnicza stwierdza, jakie prawa, ma każdy obywatel (prawa zasadnicze, z niem. *Grundrechte*) i każdy człowiek (prawa człowieka), wobec przedstawicieli, władzy państwowej (z niem. *Staatsgewalt*) - *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

<sup>244</sup> Art. 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i według tekstu, ustalonego w Maastricht, odnosi się, do zasady subsydiarności, w taki sposób: „Wspólnota działa, w ramach uprawnień, przyznanych jej, niniejszym Traktatem i celów w nim, wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej, wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z samą zasadą subsydiarności, tylko i wyłącznie, w takim zakresie, w jakim cele, proponowanych działań, nie mogą być wówczas wykonane, w sposób dostateczny, przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi, na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą one zostać, lepiej zrealizowane przez samą Wspólnotę. Żadne zatem działanie Wspólnoty, nie wykracza poza to, co jest konieczne, do osiągnięcia celów, określonych w tymże Traktacie” - J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 67-69.

<sup>245</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 84-85.

Do upowszechnienia, idei subsydiarności, przyczyniły się, sformułowania niektórych, dokumentów międzynarodowych, m. in. EKSL, której art. 4 ust. 3 ma brzmienie następujące: „Sprawowanie samych odpowiedzialności publicznych, powinno ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności, władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności, innej władzy, musi brać, pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności, jak też ekonomii”<sup>246</sup>.

W prawie wspólnot europejskich, idea subsydiarności, po raz pierwszy, sformułowana została, w Jednolitym Akcie Europejskim<sup>247</sup> z 1986 r., nowelizującym sam Traktat Rzymski (traktat o utworzeniu EWG z 1957 r.). Postanowiono, że Wspólnota, będzie podejmować działania, dotyczące ochrony środowiska, w takim zakresie, w jakim mogą one, być lepiej zrealizowane, na poziomie Wspólnoty, niż państw członkowskich. W szczególności zaś sposób, zasada subsydiarności, wyeksponowana została, w TUE, gdzie już w preambule podkreślono, że strony są gotowe „Kontynuować proces tworzenia, coraz ściślejszego związku, między narodami Europy, w którym decyzje, podejmowane są, jak najbliżej obywateli, analogicznie z zasadą pomocniczości”<sup>248</sup>.

Odwołuje się, do tej zasady, dodatkowo kilka innych artykułów TUE, w tym także art. 5 ust. 3, który w swej, pierwszej części, ma daną treść: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą, do jej wyłącznej kompetencji, Unia inicjuje działania, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania, nie mogą zostać, osiągnięte, w sposób wystarczający, przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej, zrealizowane przez Wspólnotę”<sup>249</sup>.

W ślad za prawem UE, zasada subsydiarności, trafiła także do niektórych Konstytucji. W 1992 r., znowelizowano dwie Konstytucje: Niemiec oraz Portugalii. Do pierwszej, dodano nowy art. 23, którego ust. 1, zaczyna się następująco:<sup>250</sup> „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy, RFN współdziała w rozwoju UE, która jest zobowiązana, do przestrzegania, zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego, jak też federacyjnego oraz zasady subsydiarności (...)”<sup>251</sup>. Podobny sens, miała również zmiana Konstytucji Portugalii<sup>252</sup>.

Zasada subsydiarności, nie jest tylko instytucją zaś prawa wspólnotowego. Może być, odnoszona także, do stosunków między państwo - regiony, a także państwo - samorząd.

<sup>246</sup> M. Granat, *op. cit.*, s. 194-196.

<sup>247</sup> Dz. Urz. WE 1987 L 169.

<sup>248</sup> Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 76-77.

<sup>249</sup> A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 142-143.

<sup>250</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 165-166.

<sup>251</sup> Art. 23 ust. 1 *Konstytucji Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

<sup>252</sup> *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

Dodatkowo, pomiędzy władza publiczna - obywatele. Tak, jak to jest w Konstytucji Włoch<sup>253</sup>, której art. 118, od 2001 r., w ostatnim wówczas ustępie, stanowi: „Państwo, regiony, miasta metropolitalne, prowincje i gminy, popierają niezależną inicjatywę obywateli, pojedynczych i stowarzyszonych, dla rozwijania aktywności, na rzecz interesu powszechnego, w oparciu o zasadę subsydiarności”<sup>254</sup>.

Pamiętać jednak trzeba, że subsydiarność, nie jest tylko regułą polityczną i prawną, ale też ma, swoją treść, filozoficzno-moralną i socjologiczną. W sumie zasada subsydiarności - co podkreśla Dariusz Milczarek - z trudem poddaje się definicji, jak również momentami, jest prezentowana, w sposób całkiem intuicyjny bądź koniunkturalny, dla doraźnych, celów propagandowych. W ujęciu polityczno-prawnym, zasada subsydiarności, akceptuje znaczenie, że „Wszelkie decyzje władcze, dotyczące obywateli, a jednoczące się, z funkcjonowaniem ich środowiska społecznego (...) powinny być, podejmowane, na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych, tymże obywatelom, wówczas decyzje, na szczeblach wyższych, winny być podejmowane, tylko tam, gdzie jest to bardziej efektywne i wykracza, poza możliwości, struktur niższego rzędu”<sup>255</sup>.

W znaczeniu filozoficzno-społecznym, które dokładniej, wydaje się, wyrażać słowo pomocniczość niż subsydiarność, propozycja ta, nie tylko powstrzymuje zadania państwa, ale i je ukierunkowuje. Jednocześnie, służąc budowie państwa, innego niż liberalne i różnego niż państwo dobrobytu. W tym pierwszym, pomoc państwa, ma być, w maksymalnym stopniu ograniczona, dopuszczona tylko na zasadzie wyjątku, z większym natężeniem miłosierdzia, niż obowiązku. W tym drugim, państwo czyni klientami wszystkich obywateli a także całe wspólnoty, nie biorąc pod uwagę, ich zdolności<sup>256</sup>. Jednakże, funkcją władzy - zauważa Ewa Popławska - powinno być, zaspokajanie potrzeb, podlegających jej społeczności bądź osób, samodzielnie kształtujących, swój los, a także za niego odpowiedzialnych, ale niezdolnych do pełnego zaś rozwoju<sup>257</sup>. W myśl ideologii pomocniczości, państwo zanim zacznie dawać, co powinno mieć miejsce, jedynie i tylko w ostateczności, winno stymulować do działania, m.in. zachęcając do tworzenia różnych organizacji społecznych, a używając współczesnego języka, powinno dbać, o rozwój społeczeństwa obywatelskiego<sup>258</sup>.

<sup>253</sup> *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

<sup>254</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 165-166; Art. 118 ust. 4 *Konstytucji Włoch...*, *op. cit.*

<sup>255</sup> Ch. Millon-Delson, *op. cit.*, s. 47-49; Funkcją i przeznaczeniem państwa, powinno być raczej zapobieganie, występujących problemów, a nie ich rozwiązywanie - B. Sutor, *Etyka polityczna*, Kontrast, Warszawa 1974, s. 8.

<sup>256</sup> M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 36-37.

<sup>257</sup> E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Lublin 1998, s. 58-59.

<sup>258</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 166-167.



### 2.1.8. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi

Za przejaw, funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, można dodatkowo uznać, równouprawnienie kościołów, jak też innych związków wyznaniowych, wraz z gwarancją bezstronności, władz publicznych RP, w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25 Konstytucji RP). Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, są kształtowane, na zasadach poszanowania, ich autonomii oraz wzajemnej niezależności, każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania, dla dobra człowieka oraz wspólnego. Konstytucja RP, rozstrzyga, o uregulowaniu stosunków, między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, określają ustawy, uchwalone i opierające się na umowach, zawartych przez Radę Ministrów, z ich właściwymi przedstawicielami<sup>259</sup>.

Rolę kościołów, a także związków wyznaniowych, postrzega się w świecie, istotnie, w aspekcie wolności wyznania. Specyficzne doświadczenia historyczne Polski, zaś zwłaszcza rola Kościoła katolickiego, nakazują jednak, włączenie problematyki kościołów i związków wyznaniowych, do politycznych rozważań, o społeczeństwie obywatelskim. Daje temu wyraz, Konstytucja RP, wprowadzając - obojętnie od indywidualnych, gwarancji wolności sumienia i wyznania<sup>260</sup> - do zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ogólną definicję, roli kościołów oraz związków wyznaniowych.

Art. 25 Konstytucji RP, wyszczególnia w tym zakresie, cztery fundamentalne zasady, dotyczące roli kościołów i związków wyznaniowych<sup>261</sup>:

- 1) Równouprawnienie kościołów, a także związków wyznaniowych (należy przy tym pamiętać, że równouprawnienie, nie jest synonimem, zatem absolutnej równości<sup>262</sup>) - art. 25 Konstytucji RP,
- 2) Bezstronność państwa, w sprawach przekonań religijnych oraz światopoglądowych, jak też filozoficznych - art. 25 ust. 2 Konstytucji RP,
- 3) Oparcie treści stosunków, między państwem a kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi, na zasadach uszanowania ich autonomii, wzajemnej niezależności, każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania, dla dobra człowieka oraz wspólnego - art. 25 ust. 3 Konstytucji RP,

<sup>259</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 167-168.

<sup>260</sup> Art. 53 Konstytucji RP.

<sup>261</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 37-40.

<sup>262</sup> Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK nr 11A, poz. 163; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK nr 11A, poz. 167; wyrok TK z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09, OTK nr 5A, poz. 39.

- 4) Oparcie formy, określenia stosunków, między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, na ustawach, uchwalonych na podstawie, umów zawartych przez Radę Ministrów, z ich właściwymi przedstawicielami, a kiedy chodzi, o stosunki państwa oraz Kościoła Katolickiego - na umowie (konkordacie), zawartej ze Stolicą Apostolską, jak też na ustawach - art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP<sup>263</sup>.

Art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, interpretuje, że ustawa zasadnicza, posługuje się w tym przypadku, dwoma terminami: „kościół”, a także „związek wyznaniowy”. Nie należy tego, odczytywać, w taki sposób, iż związek wyznaniowy jest czymś „gorszym”, czy też „mniej ważnym” niż kościół, lecz w ten, że nie wszystkie, kongregacje religijne, same siebie znaczą, jako „kościół”. Dotyczy to, np. Związku Wyznaniowego Mojżeszowego lub Muzułmańskiego Związku Wyznaniowego<sup>264</sup>. Określenie „kościół”, odnosi się, wówczas do wszystkich, tych związków wyznaniowych (por. też art. 25 ust. 3 Konstytucji RP), które osobiście przyjmują, swoją nazwę własną, np. do wielu istniejących, kościołów chrześcijańskich, w tym również, do kościoła katolickiego.

Równouprawnienie oznacza, że żaden z kościołów bądź związków wyznaniowych, nie może skomponować, w Rzeczypospolitej Polskiej, pozycji prawnie uprzywilejowanej<sup>265</sup>, a prawa oraz obowiązki, dotyczące jednego z nich, mogą dotyczyć, każdego z pozostałych. Państwo polskie, nie zna na chwilę obecną, religii lub kościoła (związku wyznaniowego), państwowego czy dominującego. Nie oznacza to jednak, że ze względu na ilość wyznawców, jak również ugruntowanie, w dziejach narodu, a także państwa, pewne kościoły, nie zajmują, w społeczeństwie, pozycji faktycznie pierwszoplanowych. Do takich kościołów, zalicza się, z pewnością kościół katolicki<sup>266</sup>. Wysłunięcie na pierwszy plan, w zakresie art. 25 Konstytucji RP, zasady równouprawnienia kościołów, jak też innych związków wyznaniowych, może być tłumaczone, jej istotnym znaczeniem, w demokratycznym państwa prawa i pluralistycznym społeczeństwie współczesnym<sup>267</sup>.

Natomiast, z brzmienia, jak również wykładni art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, wynika, że o ile, w omawianym przepisie (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP), mowa o pewnych tworcach organizacyjnych (instytucjach, kongregacjach religijnych), to w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, racja o ideach oraz stosunku, do nich władz publicznych. Związek między, tymi koncepcjami, a nowymi tworcami organizacyjnymi, jest bezpośredni, gdy idzie, o przekonania religijne.

<sup>263</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 69-70; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 37-41.

<sup>264</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 37-38.

<sup>265</sup> Art. 32 Konstytucji RP.

<sup>266</sup> Kościół katolicki, w 2017 r., obejmował ok. 32,91 mln ochrzczonych, co równoległe oznacza, że w obrządku rzymskokatolickim, ochrzczonych było 87% mieszkańców Polski - Cz. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 72.

<sup>267</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 156-158.

Przepis art. 25 ust. 2, nakazuje także władzom publicznym (państwowym, samorządowym), powstrzymywanie się, od samego uczestniczenia, w sporach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz od zajmowania, w nich jakiegoś stanowiska<sup>268</sup>. Tym bardziej zaś, władze publiczne, nie mają uprawnień, aby narzucać, przekonania obywatelom, w tychże sprawach. Jest też oczywiste, że władze publiczne, nie mogą dyskryminować, kogokolwiek z powodu, wyznawania i głoszenia takich, czy też innych przekonań<sup>269</sup>.

Konstytucja RP, nie zmusza osób, pełniących funkcje, w organach władzy publicznej, do wyrzeczenia się bądź nie ujawniania, swych przekonań religijnych, światopoglądowych, czy filozoficznych. Osoby te, jak wszyscy, mają prawo, do ich wyznawania oraz głoszenia<sup>270</sup>. Podejmując, określone decyzje (ustawodawcze, administracyjne czy orzecznicze itp.), organy władzy publicznej, winny kierować się, nie takimi lub innymi, przekonaniem religijnymi, światopoglądowymi, czy też filozoficznymi, swoich funkcjonariuszy, wobec obowiązującego prawa, mając na względzie, dobro wspólne, a także interes publiczny. Obowiązkiem władz, jest zapewnienie, warunków swobodnego wyrażania, przez każdego, w życiu zaś publicznym (np. w prasie, jak również w czasie zgromadzeń publicznych, itp.) jego przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Ustanawianie ograniczeń, w tym względzie, możliwe jest, w bardzo wąskim zakresie i tylko na podstawie, warunków określonych, w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. też art. 54).

Konstytucja RP, niemniej jednak, rozróżnia przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne, lecz w istocie, mogą się one krzyżować bądź nawet pokrywać. W pierwszym przypadku (przekonania religijne) - mają one, charakter wyznaniowy, związany z *sacrum*<sup>271</sup>. W drugim (przekonania filozoficzne) - właściwie świecki, natomiast w trzecim (przekonania światopoglądowe) - raz przybierają zabarwienie wyznaniowe, kiedy indziej świeckie<sup>272</sup>.

Jednakże art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, wyraża zasadę odrębności, dwóch instytucji życia publicznego: państwa oraz związku wyznaniowego (kościół). Każda z nich, realizuje własne cele, a także kieruje się, własnymi ideałami (por. zwrot: „każdy w swoim zakresie”). Jeśli uwzględnić, dodatkowo zasadę bezstronności władz publicznych, w sprawach przekonań religijnych oraz zapewnioną każdemu, wolność sumienia i religii<sup>273</sup>, skłania to zaś, do takiego zorganizowania stosunków, między państwem a związkami wyznaniowymi, aby zapewniona w nich, była wzajemna, niezależność tychże instytucji.

---

<sup>268</sup> D. Górecki, *op. cit.*, s. 184-186.

<sup>269</sup> Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>270</sup> Art. 53 ust. 1, 2, 5, 6 i 7, art. 54 ust. 1 oraz art. 73 Konstytucji RP.

<sup>271</sup> Sfera świętości, wokół której koncentrują się wierzenia i obrzędy, praktyki religijne - B. Sutor, *op. cit.*, s. 51.

<sup>272</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 39-42.

<sup>273</sup> Art. 53 ust. 1 Konstytucji RP.

Państwo nie może więc, ingerować w sprawy doktryny religijnej, kultu, obsady stanowisk duchownych, w strukturach danego związku. Natomiast on, nie może ingerować, w sprawy związane, z piastowaniem władzy publicznej w państwie. Jedyna dostępna, związkowi forma, takiej „ingerencji”, to kształtowanie, przekonań etycznych, postaw i charakterów własnych, członków (wyznawców danej religii), co pośrednio, może zatem wpłynąć, na działanie spraw, w państwie<sup>274</sup>.

Autonomia, oznacza prawo, danej organizacji, do swobodnego stanowienia, własnych, jak też wewnętrznych, norm postępowania. W państwie, są nimi normy prawne, w przypadku związków wyznaniowych, (kościół) procedury ich kodeksów oraz statutów wewnętrznych. W Kościele Katolickim, zawarte są one, głównie w kodeksie prawa kanonicznego<sup>275</sup>. Państwo gwarantuje, iż nie będzie ingerowało, w treść owych wówczas uregulowań. Niezależność oraz autonomia, związków wyznaniowych (kościół), nie oznacza, iż mogą one, naruszać ustalone, w Polsce prawo. Są one podmiotami, działającymi w państwie i, jak na każdym, takim zaś podmiocie, ciąży na nich konstytucyjny, obowiązek przestrzegania prawa RP<sup>276</sup>. Autonomia, jak też niezależność państwa i związków wyznaniowych (kościół), nie musi prowadzić, do ich wzajemnej izolacji, ponieważ mieszkańcy RP - jej obywatele i wyznawcy, danej religii (członkowie danego związku wyznaniowego), to te same zatem osoby. Państwo, a także związki, funkcjonują w istocie, we wspólnej przestrzeni społecznej. Dlatego możliwe oraz celowe, jest ich współdziałanie „dla dobra człowieka i wspólnego”.

Konstytucja RP, odeszła od formuły rozdziału (oddzielenia) kościoła, a także państwa. Posługuje się, stwierdzeniem, mającym źródło, w doktrynie społecznej Kościoła Katolickiego i zawartym, w Konstytucji Duszpasterskiej Soboru Watykańskiego II - „Gaudium et Spes”<sup>277</sup>. Jednakże, niezależnie od użytych sformułowań, obie koncepcje: rozdziału państwa i kościoła (o ile tylko jest to rozdział życzliwy), jak również ich autonomii i wzajemnej niezależności, wyrażają podobną ideę<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 40-42.

<sup>275</sup> Decretum Num. 48/84/P. Primas Poloniae z dnia 4 grudnia 1983 r. Kodeks Prawa Kanonicznego.

<sup>276</sup> Art. 83 Konstytucji RP.

<sup>277</sup> Konstytucja duszpasterska, o Kościele, w świecie współczesnym, ogłoszona 7 grudnia 1965 r. przez papieża, Pawła VI. Stanowi, obszerny wykład, nauki społecznej Kościoła oraz jest tym samym, jednym z ważniejszych, dokumentów Soboru Watykańskiego II. Wielokrotnie, powołuje się, na dokumenty papieży, w szczególności, na wypowiedzi Jana XXIII i Pawła VI. Zajmuje się sprawą, powołania człowieka i Kościoła, w obliczu zmian, które dokonały się w XX w. Dokument ten, w dużej mierze, czerpie z filozofii neotomistycznej oraz poglądów Jacques’a Maritaina. W trzeciej sesji soboru, do zespołu, organizującym Konstytucję „Gaudium et spes”, został włączony, abp Karol Wojtyła. Był on jednym, z aktywniejszych członków oraz przyczynił się, do ostatecznego, jej kształtu. Z niej wynika wówczas, kluczowe założenie, że Kościół i wspólnota polityczna, na swoich polach, są autonomiczne, jak też niezależne, od siebie - R. Skrzypczak, *Karol Wojtyła na Soborze Watykańskim II. Zbiór wystąpień*, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2011, s. 450-452.

<sup>278</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 39-40.

Art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP, tłumaczy, że Kościół Katolicki, jest instytucją, o zasięgu światowym i jedynie on, spośród wszystkich związków wyznaniowych (kościółów), ma międzynarodowo, uznaną „centralę”, w postaci Stolicy Apostolskiej. Do jej uprawnień, należy utrzymywanie, stosunków dyplomatycznych (nuncjatury), członkostwo w organizacji międzynarodowej, a także zawieranie umów międzynarodowych. Zarazem Kościół Katolicki, podobnie jak, inne związki wyznaniowe, realizuje swoją misję, na obszarze danego państwa, a także w odniesieniu, do jego obywateli. Stąd też, stosunki, między Kościołem Katolickim a państwem, mogą być regulowane, zarówno ustawami, jak też umową, zawartą ze Stolicą Apostolską<sup>279</sup>. Możliwość oparcia, tych stosunków, równocześnie, na obu schematach, aktu prawodawczego, przewiduje wówczas art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Tradycyjnie, chociaż nie powszechnie, umowa taka, nazywana jest konkordatem<sup>280</sup>.

Konkordat jest zaś aktem, kształtowanym, wolą obu stron umowy. Zgodnie z zasadą, *pacta sunt servanda* (umów należy dotrzymywać), nie może on zatem, zostać jednostronnie uchylony, tak jak jednowymiarowo, wolą państwa (parlamentu), można uchylić, samą ustawę. Konkordat, jako umowa międzynarodowa, ratyfikowana, w trybie art. 89 Konstytucji RP, ma pierwszeństwo, przed ustawami, w razie niemożności ich pogodzenia, z konkordatem<sup>281</sup> (por. też art. 188 pkt 2 Konstytucji RP). Stąd też właśnie konkordat, jest o wiele trwalszym, niż jakakolwiek ustawa, podstawą stosunków, między państwem a Kościołem Katolickim.

Pozostałe związki wyznaniowe, nie mogą zawierać, z państwem, podobnych umów, a jednocześnie, gwarantuje się, im równouprawnienie<sup>282</sup>, powstaje więc pytanie, czym wobec nich można zastąpić konkordat?<sup>283</sup>. W zastępstwie konkordatu, pojawia się tu (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP), umowa zawarta, między właściwymi przedstawicielami, danego związku (tj. wskazanymi przez jego normy wewnętrzne) a rządem Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero, na podstawie tej umowy, można uchwalić, ustawę regulującą, stosunki między państwem a danym związkiem. Ustawa, uchwalona bez podstawy, w umowie lub wbrew treści umowy, byłaby sprzeczna, z Konstytucją RP. Postanowienie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, wyraźnie ogranicza, swobodę decyzyjną ustawodawcy, ponadto także stawia pytanie, o to, czy każdy, z licznych związków wyznaniowych, działających w Polsce, może ubiegać się, o zawarcie z nim umowy i uchwalenie, dotyczącej go ustawy<sup>284</sup>.

---

<sup>279</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 165-167.

<sup>280</sup> Kwestie dotyczące, obu stron (pozycja Kościoła Katolickiego w RP, zapewnienie wolności nauczania religii i wypełniania swojej misji, kwestie własności itp.) reguluje, konkordat między Stolicą Apostolską i RP.

<sup>281</sup> Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>282</sup> Art. 25 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>283</sup> M. Granat, *op. cit.*, s. 184-186.

<sup>284</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 42-43.

## 2.2. Związek między zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wskazywany jest, jako jeden z imperatywów, współczesnej polityki, państw demokratycznych. Jego zaś filarami, są partycypacja społeczna i obywatelska, jak też samorządność. Aktywność społeczeństwa obywatelskiego, może mieć, charakter grupowy (stowarzyszenia, fundacje, wspólnoty lokalne, samorządowe, jak również nieformalne grupy oraz ruchy społeczne) bądź przyjmować, postać indywidualnej aktywności obywatelskiej, przejawiającej się, w postawie i świadomości obywatelskiej, jego członków<sup>285</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie, to społeczeństwo, w którym działalność, niezależnych, od państwa instytucji, organizacji oraz związków, jak również stowarzyszeń, różnego rodzaju (a więc, właśnie partycypacja społeczna), jest podstawą, samodzielnego rozwoju obywateli i stanowi wyraz, ich osobistej aktywności. Spółeczeństwo obywatelskie, powinno wykazywać następujące cechy: suwerenem władzy jest zatem tylko naród, sprawujący ją, przez swoich przedstawicieli bądź bezpośrednio. Władza działa, w granicach i na podstawie prawa. System źródeł prawa, zawiera interesy obywateli. Istnieje prawny system ochrony, praw i wolności obywateli. Funkcjonują też instytucje, gwarantujące, przede wszystkim, przestrzeganie praw (np. powszechnie dostępne sądownictwo, właściwe we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw, ustawowo zastrzeżonych, dla właściwości innych sądów, trybunałów i ombudsman<sup>286</sup>). Obywatele mają, faktycznie zapewnioną, możliwość uczestniczenia, w życiu społecznym - istnieją prawne gwarancje, tworzenia i swobodnej działalności, organizacji, wyrażających interesy obywateli. Wszystkie z wymienionych, powyżej zatem cech, są *de facto*, gwarantem partycypacji społecznej *sensu largo*<sup>287</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2003 r., wskazał na duże znaczenie, idei społeczeństwa obywatelskiego, w partycypacji społecznej: „Spółeczeństwo kształtujące się, od 1989 r., to społeczeństwo, wolnych, świadomych, aktywnych, jak również zaangażowanych, w sprawy publiczne, obywateli. Obywatele, nie mają żadnych, przeszkód prawnych, organizowania się, w sposób odpowiadający, ich potrzebom, celom i interesom.

<sup>285</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 41-43.

<sup>286</sup> Pod nazwą Rzecznik Praw Obywatelskich. Polski jednoosobowy, organ państwowy, ustanowiony w 1987 r., zaś utworzony, w 1988 r. Samodzielny i centralny organ państwowy, zajmujący się, przede wszystkim, ochroną praw jednostki. Jest w swojej działalności, niezawisły oraz niezależny, od innych organów władzy publicznej. Odpowiada wyłącznie, przed Sejmem na zasadach, określonych w ustawie z 1987 r. Przyjmuje skargi obywateli, na bezprawne lub niesprawiedliwe, działania administracji (niekiedy sądów) i ustosunkowuje się do nich, w celu naprawienia tych nieprawidłowości. Ponadto, przedstawia je parlamentowi, a także opinii publicznej. Sporządza informacje, o stanie ochrony obywateli. Nie posiada zaś, kompetencji władczych, skuteczność działania, wynika z jego autorytetu i związków z parlamentem. Urząd ombudsmana, powstał w XX w., w Szwecji i upowszechnił się (pod różnymi postaciami), w wielu państwach, o ustroju demokratycznym - A. Domańska, *Pozycja ustrojowo - prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012, s. 28-29.

<sup>287</sup> D.R. Kijowski, *op. cit.*, s. 10-11.

Nie ma wówczas, takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele, zorganizowani, w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach, czy też fundacjach<sup>288</sup>.

Społeczeństwo obywatelskie, wiąże się w głównej mierze, z postawami kreatywnymi, członków wspólnoty, którzy są uprawnieni, do podejmowania decyzji<sup>289</sup>. Ideę społeczeństwa obywatelskiego, należy zatem rozumieć, jako rzeczywistość, możliwość aktywnego, udziału obywateli, w sprawach publicznych *sensu largo*<sup>290</sup>. Podstawą zaś organizacji, społeczeństwa obywatelskiego, jest sama konstytucyjna, zasada pomocniczości. Zasada ta, została najpełniej wyrażona, w encyklice Piusa XI „*Quadragesimo Anno*”: „Co jednostka, z własnej inicjatywy oraz własnymi siłami, może zdziałać, tego jej nie wolno, wydzierać na rzecz społeczeństwa. Podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną, jak też zakłóceniem ustroju, jest zabieranie mniejszym oraz niższym społecznościom, tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom, większym i wyższym. Każda akcja społeczna, ze swego celu i ze swej natury, ma zatem charakter pomocniczy. Winna pomagać, członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać<sup>291</sup>”.

Z zasady tej wynika, przede wszystkim, że organy państwa, nie powinny ingerować tam, gdzie małe zbiorowości, mogą działać efektywnie. Natomiast, powinny wpływać tam, gdzie małe wspólnoty, są uprawnione, do postępowania zaś efektywnego. Powinny natomiast, umożliwiać, w ramach samej partycypacji społecznej, wypełnianie niewymuszonych zadań, przez jednostki, a także mniejsze społeczności oraz chronić podmiotowość społeczeństwa<sup>292</sup>.

Ingerencja państwa, jak też administracji państwowej, na ogół niszczy wartości, dobra wspólnego<sup>293</sup>, ogranicza zaangażowanie, jak również aktywność, małych grup oraz jednostek, ich współuczestnictwo i odpowiedzialność, za obieg spraw publicznych. Tłumi aktywność, społeczności lokalnych, ogranicza rozwój organizacji obywatelskich, utrudnia też budowanie, społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z zasadami partycypacji społecznej. Administracja publiczna, może sprzyjać, procesom upodmiotowienia społeczeństwa, ale może też, istotnie te procesy, hamować.

---

<sup>288</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, OTK nr 5A, poz. 43.

<sup>289</sup> L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństw obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 172-173.

<sup>290</sup> M. Tabernacka, *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009, s. 625-626.

<sup>291</sup> Pius XI, *op. cit.*, s. 228-230.

<sup>292</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 43-44.

<sup>293</sup> Pojęciem dobra wspólnego, zajmował się, już w starożytności, wielki myśliciel filozoficzny - Platon. Głosił on, że najważniejszą wartością, służącą dbaniu, o dobro wspólne, w polityce, jest tylko wówczas sprawiedliwość - Z. Stawrowski, *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 16-17.

Administracja publiczna, stwarza bądź ogranicza, istotne warunki, uczestnictwa obywateli, w budowaniu, demokratycznego ładu (lub bezładu), przez umożliwienie, procesów i działań, wchodzących w zakres partycypacji społecznej<sup>294</sup>. Decentralizacja i samorządność, prowadzić mają, do budowania trwałych więzi, poczucia przynależności - do kształtowania tożsamości, społeczności lokalnych, a także do tworzenia, społeczeństwa obywatelskiego.

Rolę organizacji obywatelskich, w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, pozostaje rozpatrywać, w pozycji procesów, decentralizacji państwa. Wynika ona, w głównej mierze, z utrwalonej tradycji, dominującej orientacji ideologicznej, doświadczeń, cenionych wartości, charakteru władzy państwowej oraz poziomu rozwoju, organizacji obywatelskich<sup>295</sup>.

Organizacje obywatelskie, jako zatem składniki partycypacji społecznej, mogą pełnić złożone funkcje. Należą do nich:

- 1) Wyrażanie potrzeb i interesów, tych grup ludności, których potrzeby, nie zostały przedstawione, a także wyartykułowane, w oficjalnych programach, a ich interesy, niedostatecznie uwzględniono, w polityce podziału,
- 2) Pełnienie funkcji, reprezentacji interesów, tych grup, które nie są w stanie, swoich potrzeb, skutecznie wyrażać i docierać, ze swoimi interesami, do opinii publicznej, a także podmiotów, decydujących o podziale środków,
- 3) Wnoszenie uzgodnionych interesów, grup społecznych, w istniejące i obowiązujące systemy decyzyjne,
- 4) Pełnienie funkcji podmiotów negocjacji<sup>296</sup> i mediacji<sup>297</sup>, stanowiąc jednocześnie, miejsce do uzgadniania, wyartykułowanych interesów, różnych grup społecznych, poprzez zmniejszanie napięć, jak też konfliktów społecznych,
- 5) Realizacja zadań, sformułowanych samodzielnie, których inne, wówczas podmioty, nie wykonują, ponieważ uznają je, za nieistotne lub nie dostrzegają, potrzeby ich podejmowania,

---

<sup>294</sup> K. Bakalarski, *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Difin, Warszawa 2012, s. 174-176.

<sup>295</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 44-46.

<sup>296</sup> Skuteczne negocjacje, bazują na umiejętności, dochodzenia potrzeb adwersarzy, ich wzajemnym powiązaniu lub kompromisie, między nimi. Rzeczywiste potrzeby adwersarzy, zwykle są ukryte i mogą znacznie, odbiegać od zgłaszanych interesów i celów, które są tylko, pewnymi pomysłami, na zaspokojenie tych potrzeb. Potrzeby ludzkie, znacznie się różnią, dlatego żeby, nie popełniać błędów, w trakcie negocjacji, odczytując zachowania, innych ludzi, przez pryzmat, swoich własnych potrzeb, warto nabyć umiejętność, odczytywania różnych, nawet antagonistycznych, potrzeb wynikających, z charakteru i intelektu adwersarzy, gdyż to właśnie one, najczęściej decydują, o sukcesie w negocjacjach i potrafią odsunąć, na bok, nawet kwestie merytoryczne - E. Roszkowska, *Wybrane modele negocjacji*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011, s. 84-86.

<sup>297</sup> Metoda rozwiązywania sporów, w której osoba trzecia, pomaga zatem stronom, we wzajemnej komunikacji, określeniu interesów i kwestii, do dyskusji, a także dojściu, do wspólnie akceptowalnego, konsensu. Z mediacji, warto korzystać, gdy stereotypy, negatywne nastawienia lub emocje stron, utrudniają komunikację i obniżają jej, jakość, blokując możliwość, porozumienia. Ponadto, wtedy gdy istnieje, poważna rozbieżność, dotycząca faktów - E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 189-190.



- 6) Pełnienie funkcji, związanej z wyrażaniem, poglądów planowej opinii publicznej, przedstawiając zarazem, krytyczną ocenę oficjalnych, programów realizowanych, przez publiczne podmioty,
- 7) Podejmowanie zadań zleconych, tylko podmiotom obywatelskim, przez podmioty państwowe bądź samorządu terytorialnego (lokalnego)<sup>298</sup>.

Organizacje obywatelskie, jako elementy partycypacji społecznej, mogą pełnić funkcje komplementarne, wobec istniejących, podmiotów państwowych lub czynności substytucyjne. Zarówno zakres, jak i formy, ich aktywności, mogą być ograniczone, a także wyznaczone, przez sposób i zakres ingerencji państwa. Zawiera się to, w formie określania, norm działania (obowiązującego prawa), środków finansowych i materialnych warunków, funkcjonowania (dozwolone przez prawo formy pozyskiwania środków i gospodarowania nimi), czy też form, kontroli i nadzoru, dostępności oraz informacji<sup>299</sup>.

Organizacje obywatelskie, jako element partycypacji społecznej, mogą być w różnym stopniu, sformalizowane i scalone, różnymi zależnościami, z podmiotami państwowymi. Niski poziom aksjomatyzacji, daje większy zakres, swobody działania, ale sprzyja tworzeniu, stosunkowo nietrwałej struktury. Wysoki poziom formalizacji, utrwala strukturę organizacji, ale może również ograniczać, swobodę działania społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem powstania i rozwoju organizacji obywatelskich, jest aktywność jednostek i grup społecznych, rozumiana jako ich udział, w określaniu celów organizacji, zasad, metod oraz form działania, a także w tworzeniu warunków, do działania i uczestnictwa, w zorganizowanych działaniach. Inspirowanie, jak też organizowanie aktywności obywatelskiej, jest tu środkiem działania<sup>300</sup>.

W Polsce, do 1989 r.<sup>301</sup>, nie mogły bytować, niezależne organizacje obywatelskie<sup>302</sup>. Instytucje obywatelskie, mogą rozwijać się, tylko wewnątrz demokratycznego społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie, może rozwijać partycypację społeczną, w strukturze i systemie, w którym wartością podstawową, jest wolność jednostki oraz jej upodmiotowienie, w zakresie kształtowania, własnych warunków życia<sup>303</sup>.

---

<sup>298</sup> L.K. Gilejko, B. Błaszczuk, *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2010, s. 134-135.

<sup>299</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 44-45.

<sup>300</sup> M. Theiss, *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej*, Scholar, Warszawa 2018, s. 111-112.

<sup>301</sup> W szczególności, chodzi o okres, trwania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - K. Bakalarski, *op. cit.*, s. 177.

<sup>302</sup> Wówczas Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, odmówiło rejestracji, 74 organizacjom, w samym 1987 r. - 32. Odmowę uzasadniano zatem, brakiem społecznej, celowości stowarzyszenia i tym, że podobne stowarzyszenia, już istnieją, a inicjatorzy, mogą działać, w ramach istniejących. Także, szkodliwością społeczną i zagrożeniem, dla spokoju oraz interesu społecznego - J. Hryniewicz, *Podmioty niepaństwowe w polskiej polityce społecznej*, [w:] *Państwo i społeczeństwo w polityce społecznej*, red. J. Kowalski, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1988, s. 54-56.

<sup>303</sup> P. Buczkowski, *Społeczeństwo obywatelskie i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998, s. 24-25.

Organizacyjne ograniczenia, eskalacja inicjatyw obywatelskich, prowadziły do hamowania, procesów społecznej integracji, do wytworzenia próżni społecznej, uznawanej za podstawową blokadę, a także izolację, procesów integracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>304</sup>.

Po 1989 r., rozpoczął się, proces odbudowy, rzeczywistej i tożsamej samorządności, społeczeństwa polskiego. Państwo zrezygnowało zaś, z części swoich kompetencji, na rzecz obywateli, którzy lepiej, rozpoznają potrzeby lokalne oraz potrafią, skuteczniej rozwiązywać, niektóre dla nich, przejmujące kwestie społeczne. Dużą przeszkodą, w budowie prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, zaopatrzonego w partycypację społeczną, jest brak, wzajemnego zrozumienia i zaufania, pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem. Organizacje pozarządowe, często cechuje, brak samokrytycyzmu oraz skłonność, do przecenienia własnej skuteczności. Z drugiej strony, instytucje państwowe i samorządowe, będące dysponentem, środków publicznych, uzurpują sobie często, prawo wyłączności, w kwestii realizacji, zadań publicznych. Podejście takie, jest błędnym pojmowaniem funkcji, nowego zarządzania, sferą publiczną<sup>305</sup>.

Dopóki nie uda się, przełamać powyższych stereotypów i organizacje pozarządowe, nie będą traktowane, jak równoprawny partner administracji publicznej, dopóty nie będziemy, mogli mówić, o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, działającego, jednolicie z zasadami partycypacji społecznej, w Polsce. Aktywny proces rozwoju, sektora *non-profit*, jest jednym z najważniejszych osiągnięć, wolnej Polski. Zgodnie z opinią, wielu komentatorów, polskiej demokracji, do pełnego sukcesu, brakuje nam, przemiany mentalności społeczeństwa<sup>306</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie, poprzez posługiwanie się, instrumentami, wchodzącymi w zakres partycypacji społecznej, stanowi obszar, działania instytucji oraz grup społecznych, rozciągający się, między rodziną, państwem, a także rynkiem<sup>307</sup>. Konstytucja RP, wymienia podstawowe, dotychczas utrwalone, wśród społeczeństwa, możliwości organizowania się, a jednocześnie, deklaruje wolność tworzenia „innych dobrowolnych zrzeszeń”, w ramach proklamowanej wolności, zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>308</sup>. Ponadto, wskazuje na tą kwestię, również uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r.: „Analiza cech, poszczególnych organizacji, wymienionych w art. 12 Konstytucji RP, prowadzi wówczas, do następujących wniosków:

<sup>304</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 45-46.

<sup>305</sup> Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015 - załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r., RM 111-241-08; Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 5-7.

<sup>306</sup> Indeks społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2005, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 27-28.

<sup>307</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 27-28.

<sup>308</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 46-48.

- 1) Po pierwsze, Konstytucja RP, zakłada różnorodność form organizacyjnych, realizacji prawa, do zrzeszania się obywateli, a wyliczenie organizacji, w art. 12 Konstytucji RP, nie jest wyczerpujące,
- 2) Po drugie, wszystkie organizacje, wyszczególnione w art. 12 Konstytucji RP, mają co najmniej, 5 właściwości wspólnych, które można uznać, za minimalny zespół, cech charakteryzujących, je razem:
  - Są to organizacje społeczne, obejmujące, wyodrębniony zespół jednostek, który podparty jest, na dobrowolności oraz przynależności do nich,
  - Do organizacji tych, ustosunkowuje się, należyty zespół przepisów prawnych, określających strukturę, zakres i obszar praw, jak też obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej, odrębności oraz samodzielności,
  - Działalność i cele organizacji, określone są, przede wszystkim statutem, a także muszą pozostawać, w zgodzie z poglądami państwa,
  - Organy tych organizacji, pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą,
  - Organizacje społeczne, zostają objęte, kontrolą lub nadzorem, jednostek władzy publicznej<sup>309</sup>.

Należy podkreślić, znaczenie aktywnych, świadomych, jak również uczestniczących, w różnych formach, partycypacji społecznej, obywateli, dla społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie oni, urzeczywistniają, podstawowe zasady oraz wartości, demokratycznego ładu społecznego, a tworząc aktywne wspólnoty, budują instytucjonalne, podstawy swoich działań. Poza wskazanymi wcześniej, organizacjami, mogą oni działać także w ramach wolontariatu, który jest ważną formą, wciąż kształtującego się, społeczeństwa obywatelskiego, jak również jednym, z ważniejszych przejawów, partycypacji społecznej<sup>310</sup>.

Uwzględniając materię, zawartą w tym podrozdziale, można przyjąć, że na typologię form, organizowania się społeczeństwa obywatelskiego, składają się:

- 1) Organizacje samopomocy społecznej (proste formy samoorganizacji),
- 2) Organy i ruchy obywatelskie<sup>311</sup>,
- 3) Dobrowolne zrzeszenia,
- 4) Samorząd,
- 5) Organy oraz instytucje partycypacji obywatelskiej.

---

<sup>309</sup> Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05, ONSA 2006, nr 2, poz. 37.

<sup>310</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018, s. 91-93.

<sup>311</sup> Forma zbiorowego, spontanicznego działania, danych kategorii społecznych lub zbiorowości, zmierzającego, do określonego celu, i często, do wywołania zmiany społecznej - M. Theiss, *op. cit.*, s. 114.

Współczesne społeczeństwo obywatelskie, jest złożone, różnorodne, pełne konfliktów, a inicjatywa obywatelska, przybiera wówczas, różne formy organizowania się. Mogą to być, proste formy samoorganizacji, np. osiedlowy klub sportowy, grupy wsparcia terapeutycznego, ruchy obywatelskie, ruchy ekologiczne, czy stany regulowane prawem, np. kluby integracji społecznej, tworzone na podstawie art. 18 u.z.s. O wiele większe, znaczenie w partycypacji społecznej, odgrywają samorządy, organizacje społeczne oraz organizacje pozarządowe<sup>312</sup>.

Przejawem zaś efektywności, społeczeństwa obywatelskiego, są również organizacje pozarządowe (*organizacje non-profit*), tzw. trzeci sektor, działające społecznie, nienastawione na zysk. Na uwagę, w szczególności, zasługują organy partycypacji społecznej, wyróżniane jako konfiguracja społecznego uczestnictwa, w wykonywaniu zadań, administracji publicznej. W strukturze, administracji publicznej, obok ustawowo, określonych organów, funkcjonuje dużo organów, o charakterze pomocniczo-opiniodawczym. Są to ciała powoływane, a także działające, przy organach państwa, których tryb tworzenia, skład osobowy i sposób działania, mają wybitnie, społeczny charakter.

Przykładem, takich organów, na szczeblu centralnym są: Rada Pomocy Społecznej<sup>313</sup> działająca, przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, czy Krajowa Rada Biblioteczna<sup>314</sup> przy Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na kilku szczeblach, powoływane są wówczas, rady ochrony przyrody<sup>315</sup> (m.in. państwowa, wojewódzka, parku narodowego lub krajobrazowego). Natomiast, przy województwie, działają: Wojewódzka Rada Doradztwa Rolniczego<sup>316</sup>, jak też Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego<sup>317</sup>.

---

<sup>312</sup> S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 23.

<sup>313</sup> Rada Pomocy Społecznej, jest organem opiniodawczo-doradczym, w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Działa, od 1991 r., przy urzędującym ministrze, właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, na podstawie przepisów u.p.s. oraz rozporządzenia, opublikowanego, w oparciu o delegację ustawową - M. Lavalette, A. Pratt, *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Difin, Warszawa 2010, s. 118-120.

<sup>314</sup> Krajowa Rada Biblioteczna, jest zaś organem doradczym, działającym, przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odnośnie do bibliotek. Do jej zadań, należy: opiniowanie aktów prawnych, dotyczących bibliotek, koordynowanie ogólnokrajowych, przedsięwzięć bibliotecznych, stymulowanie rozwoju, kierunków polskiego bibliotekarstwa, opiniowanie działań i inicjatyw, istotnych, dla rozwoju bibliotek, okresowa ocena, działalności bibliotek oraz skuteczności polityki bibliotecznej, a także opiniowanie wniosków, w sprawie zamiaru, połączenia biblioteki publicznej, z inną zainteresowaną, instytucją kultury - K. Chaczko, K.M. Stanek, *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2016, s. 156-158.

<sup>315</sup> Rada Ochrony Przyrody, jest głównym organem, opiniodawczo-doradczym, w zakresie ochrony przyrody, ale doradzająca, na podstawie, różnych ustaw, także innym organom oraz mogąca wyrażać, opinie i stanowiska, z własnej inicjatywy, jak też na wniosek, dowolnych podmiotów. Państwowa Rada Ochrony Przyrody, okresowo ocenia, stan ochrony przyrody w Polsce, opiniuje projekty aktów prawnych, a także projekty nowych obszarów chronionych oraz przedstawia wnioski, w sprawach dotyczących, ochrony przyrody - E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 765-767.

<sup>316</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 u.j.d.r.; zadaniem zatem ośrodków wojewódzkich, jest prowadzenie, doradztwa rolniczego, obejmującego działania, w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych, a także wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu, poprawę poziomu dochodów rolniczych, jak również podnoszenie konkurencyjności rynkowej, gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, jak też podnoszenie, poziomu kwalifikacji, zawodowych rolników i innych mieszkańców, obszarów wiejskich - art. 2b. u.j.d.r.

Także na szczeblu, organów samorządu terytorialnego, można wskazać, liczne tego rodzaju organy: komisje dialogu społecznego, działające, w danych dziedzinach, zadań publicznych, zespoły konsultacyjne, rady sportu, rady biblioteczne, czy też rady społeczne, w publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz zakładach pomocy społecznej. Do organizacji, omawianego typu, można zaliczyć, także młodzieżowe rady gminy lub miasta<sup>318</sup>.

Umożliwienie obywatelom, sprawowania władzy, nie tylko za pośrednictwem, swoich przedstawicieli, ale też przez, partycypację społeczną, ma pomóc, w budowie społeczeństwa obywatelskiego<sup>319</sup>. W demokracji, nie chodzi tylko, o obywatela biernego, który raz na jakiś czas, oddaje swój głos wyborczy, a opuszczając lokal wyborczy, schodzi ze sceny politycznej (aż do następnego głosowania), ale przede wszystkim, o samo zaangażowanie społeczeństwa, w sprawy publiczne<sup>320</sup>. Społeczeństwo obywatelskie, jest cennym impulsem, determinującym partycypację społeczną, jak również prawdziwy, demokratyczny system. Łagodzenie napięć, które generują się, w demokratycznych społeczeństwach, wymaga współdziałania państwa, aby to społeczeństwo obywatelskie, (*civil society*) nie przekształciło się, w *uncivill society*<sup>321</sup>.

Można przyjąć, iż dla samych procesów, wykreowania społeczeństwa obywatelskiego, a także skonsolidowanej, demokracji partycypacyjnej, niezbędne są wówczas, cztery warunki. Przedstawiają się one następująco:

- 1) Konieczność wykreowania, intensywnej klasy średniej, celem nie zdominowania, skrajności, przez struktury społeczne, a tym samym, interesy społeczne, staną się bardziej jednoznaczne. Ponadto, aby odchylenia, maksymalnie się równoważyły,
- 2) Kwestia społecznej komunikacji, w wspólnocie - możliwości komunikowania się, muszą istnieć, pomiędzy władzą a podwładnymi, w otoczeniu części zbiorowości (grupami, klasami, stanami, itd.), i jednostkami. Nowe techniki, które poszerzają i przyspieszają możliwości, społecznego porozumiewania się, powiększają skalę społeczeństwa obywatelskiego, jak i natężenie demokracji partycypacyjnej,
- 3) Pluralizm, należy zagwarantować, wszystkim bez wyjątku. Trzeba zaś umożliwić, szansę na uzyskanie, pewnego stopnia podmiotowości oraz na wyartykułowanie, swoich potrzeb i interesów, a także na ich zinstytucjonalizowanie. Ponadto ustalić, w miarę konkurencyjne, warunki dochodzenia, do nich,

---

<sup>317</sup> Podstawę prawną, umożliwiającą powołanie, Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego, określa u.RDS.

<sup>318</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 49-50.

<sup>319</sup> W. Bokajła, K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 2285, s. 45-46.

<sup>320</sup> J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008, s. 104-105.

<sup>321</sup> Ł. Stach, *Społeczeństwo obywatelskie Johna Keane’a*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego, między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 109-110.

4) Akceptacja kwantum, wspólnych wartości, przez wszelkich członków wspólnoty<sup>322</sup>.

Współczesne odrodzenie, refleksji na temat, społeczeństwa obywatelskiego, jest próbą przeciwdziałania, niedostatkom partycypacji społecznej. Bezdyskusyjną kwestią, dla wielu, dzisiejszych badaczy, pozostaje przekonanie, głoszone od czasów Alexisa de Tocqueville'a, że społeczeństwo obywatelskie, jest zaś naturalnym zapleczem, demokracji partycypacyjnej. Partycypacja społeczna, bez samego społeczeństwa obywatelskiego, nie funkcjonuje dobrze, gdyż dla prawidłowego działania, tego systemu, niezbędny jest kapitał społeczny, zaufanie, wola współpracy, czy znajomość spraw publicznych. Wskazane cechy, są charakterystyczne, właśnie dla społeczeństwa obywatelskiego. Co należy też podkreślić, partycypacja społeczna, jest procesem, który zachodzi w sposób obiektywny, niezależnie od przekonań i postaw osób, sprawujących funkcje publiczne, osób odpowiedzialnych, za tworzenie prawa oraz jednostek wchodzących, w skład społeczeństwa obywatelskiego<sup>323</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że społeczeństwo obywatelskie *in persona* „Nie działa w opozycji, do samego demokratycznego państwa, ale współpracuje z nim”<sup>324</sup>. W kontekście trwającego, zatem rozwoju partycypacji społecznej, w Polsce, należy pamiętać, o potrzebie, wykreowania takiego, funkcjonalnego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie zarazem, partnerem rządu, w rozwiązywaniu problemów. Warto, też uzmysłowić rządzącym, że powinni oni, pomagać w, powstaniu aktywnego i świadomego swoich praw, społeczeństwa<sup>325</sup>. Taka sytuacja, może bowiem, tylko wzmocnić państwo, gdyż prawidłowe funkcjonowanie, partycypacji społecznej, wymaga samego społeczeństwa obywatelskiego. Bez tego ważnego komponentu, sama demokracja partycypacyjna, przekształci się prędzej, czy też później. w oligarchię partyjną<sup>326</sup>.

<sup>322</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka, Warszawa 2012, s. 172-173.

<sup>323</sup> K. Głąbicka, P. Świtala, *op. cit.*, s. 78-80.

<sup>324</sup> E. Górski, *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2003, s. 80-82.

<sup>325</sup> W tym miejscu, należy zatem zauważyć, iż politycy, często podejmują działania, idące wręcz, w przeciwnym kierunku. Partie polityczne, nie są zainteresowane, aktywizacją społeczną, gdyż w krótko - i średniookresowej perspektywie, może być to, dla nich niekorzystne i stwarzać znaczące ryzyko, iż wyedukowane społeczeństwo, zniechęcone do ugrupowań, znajdujących się na scenie politycznej, będzie zdolne, do stworzenia zatem innych ruchów politycznych - P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, [w:] *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 107-109.

<sup>326</sup> Dla przykładu, Arystoteles rozróżniał, cztery rodzaje oligarchii. Wymienił je, w swojej rozprawie „Polityka”: 1) Pierwszy jej rodzaj występuje, jeśli większa zaś liczba obywateli, posiada majątek, lecz mniejszy, nie nazbyt wielki; 2) Jeśli zamożnych ludzi jest mniej, niż w poprzednim wypadku, ale większym rozporządzają majątkiem, to powstaje, drugi rodzaj oligarchii, bo mając większe środki, większe podnoszą roszczenia; 3) Jeśli stan ten, spotęguje się przez to, że jest ich jeszcze mniej, a większe mają majątki, powstaje trzeci zaś stopień oligarchii, w której oni, to sobie samym nadają urzędy; 4) Czwarty, najbardziej zdegenerowany rodzaj oligarchii, występuje wtedy, gdy majątki ich, a także liczba zwolenników, wzrosną nadmiernie, to będzie to panowanie wielmożów, które bliskie jest monarchii, i nie prawa wówczas, lecz ludzie są wszechwładnymi panami - Arystoteles, *op. cit.*, s. 78-80.

## ROZDZIAŁ 3

### DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA A DEMOKRACJA PARTYCYPACYJNA

#### 3.1. Geneza demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej

Zrozumieć demokracji, nie można bez, zapoznania się, z jej samą genezą. Demokracja bezpośrednia, ma długą, jak też ciekawą historię, której początek, sięga czasów starożytnych. Nie można jej zrozumieć, również bez znajomości doktryny. Podrozdział ten, ma na celu umożliwienie, poznania nie tylko genezy, ale dodatkowo tego, jak kształtowało się, podejście do demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej, w myśli społecznej i politycznej Europy.

W starożytności, kolebką demokracji bezpośredniej, można nazwać grecką *polis*<sup>327</sup> oraz rzymskie *civitas*<sup>328</sup>. Właśnie tam, po raz pierwszy, pojawiły się różne rodzaje, tej formy rządów. Ustroje państw starożytnych: Sparty, Aten i Rzymu, były różne, od monarchii, przez republikę, po cesarstwo. Tym, co je łączyło, była demokracja bezpośrednia, różnie rozumiana, lecz ta sama, w swych powszechnych założeniach, tj. najwyższa władza należała do obywateli i to oni mieli głos decydujący. Słowo „demokracja”, jak powszechnie wiadomo, wywodzi się od greckich słów: *demos* - lud i *kratia* - panowanie, władza<sup>329</sup>. Pełnoprawnymi obywatelami, *polis*, czy też *civitas*, którzy posiadali prawo, sprawowania władzy, byli tylko mężczyźni, wolni z urodzenia lub wyzwolenicy. Tego prawa, byli pozbawieni między innymi: niewolnicy, obcokrajowcy, kobiety, a także osoby, okryte niesławą. W starożytności, pojęcie demokracji bezpośredniej, miało nieco odmienne znaczenie, niż w obecnych czasach.

---

<sup>327</sup> Forma państwa w starożytnej Grecji. Słowo to przyjęło się tłumaczyć jako miasto-państwo, jest to jednak wybór niezbyt precyzyjny, gdyż sugeruje istnienie państwowego aparatu władzy oraz wskazuje na niewielki zajmowany obszar (miasto) jako główną cechę charakterystyczną. Tymczasem istotą *polis* (w formie dojrzałej występującej w epoce klasycznej) jest sam sposób sprawowania władzy - to niezależna wspólnota obywateli, którzy rządzą się sami, nie tworząc oderwanych od społeczeństwa struktur państwowych (brak jest reprezentacji politycznej). Wspólnota ta zaś zamieszkiwała określony obszar (zwykle składający się z ośrodka miejskiego, jak również okolicznych terenów wiejskich), połączona była językiem, pielęgnowanymi kultami religijnymi i wyznawanymi wartościami moralnymi - M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, Trio, Warszawa 2009, s. 534-536; L. Mrozewicz, *Historia powszechna. Starożytność*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999, s. 155-157.

<sup>328</sup> W świecie italskim rzymska *civitas* (łaciński synonim *polis*), już u schyłku IV w. p.n.e. była najpotężniejszym państwem na Półwyspie Apenińskim. Badając działanie instytucji *civitas*, w okresie mniej więcej od połowy III do połowy II w. p.n.e. ustrój działał sprawnie, a jednocześnie na twarzy republiki rysowały się pierwsze pęknięcia. Specyficzną cechą rzymskiej *civitas* była znaczna liczba obywateli, Rzym bowiem bardzo wcześnie (w połowie IV w. p.n.e.) prowadził już otwartą politykę, czyli dając chętnie prawa obywatelskie, inaczej niż w greckich *polis*. Większość obywateli stanowili średnio zamożni rolnicy, będący zdolni do samodzielnego uzbrojenia się na wypadek wojny. Zamożność chłopstwa była wynikiem udanych podbojów w Italii, kończących się rozdaniem ziemi podbitych zwycięzcom - M. Jaczynowska, M. Pawlak, *Starożytny Rzym*, Trio, Warszawa 2011, s. 211-214.

<sup>329</sup> S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009, s. 9-12.

Na ogół pod tym pojęciem rozumiano „sprawowanie władzy przez lud zdyscyplinowany, potrafiący ustanawiać prawo oraz je przestrzegać”. Ważnymi instytucjami Sparty były rada starszych, czyli geruzja<sup>330</sup>, i zgromadzenie ludowe, czyli apella<sup>331</sup>.

Starożytna Sparta była monarchią. Wielu konserwatywnych filozofów wychwalało Spartę, lecz żadna *polis* nie kwapiła się do tego, by ten wzór ustroju przyjąć. Miała ona jednocześnie dwóch królów, którzy pochodzili z dwóch różnych rodzin. O kompetencjach królów pisał grek Herodot z Halikarnasu<sup>332</sup>: „Wyłącznie królowie wyrokują w następujących sprawach: kogo ma poślubić dziewica, która dziedziczy cały majątek po ojcu, jeżeli ojciec już jej nie zaręczył; potem w sprawie publicznych dróg. Ponadto jeśli ktoś chce kogoś usynowić, czyni to przed królami. Zasiadają oni w radzie gerontów”<sup>333</sup>.

Następnymi co do ważności instytucjami Sparty były rada starszych, czyli geruzja, i zgromadzenie ludowe, zwane apella. Geruzja miała szerokie uprawnienia. Obradowała nad wszelkimi sprawami dotyczącymi państwa, miała prawo zgłaszania wniosków i zwoływania posiedzeń apelli. Pełniła także rolę sądu, który zajmował się najpoważniejszymi sprawami. Z czasem część jej uprawnień (np. decydowanie, czy sprawa nadaje się do przedstawienia geruzji oraz apelli, zwoływanie apelli a także przedstawianie jej wniosków) przejęli eforowie. Eforowie, czyli urzędnicy, sprawowali władzę wykonawczą w kraju. Wybierani byli na rok.

Plutarch z Cheronei<sup>334</sup> tak przedstawił apellę: „Przy ustanowieniu władzy Likurg<sup>335</sup> postąpił w ten sposób, że zasięgnął z Delft wyroczni, którą nazywają (*retra*).

---

<sup>330</sup> W starożytnej Sparcie, główny organ władzy w oligarchii spartańskiej. W jej skład wchodziło dwóch królów, oraz 28 starszych obywateli - gerontów - M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *op. cit.*, s. 265.

Byli oni wybrani przez Zgromadzenie Ludowe z grona obywateli powyżej 60. roku życia. Najczęściej należeli do warstwy najbogatszych. Swą funkcję sprawowali dożywotnio. Do ich zadań należało przygotowywanie pod przewodnictwem eforów uchwał głosowanych później na zgromadzeniu. W wielu ważnych sprawach rada pełniła też funkcje trybunału najwyższej instancji - M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *op. cit.*, s. 273-275.

<sup>331</sup> Zgromadzenie ludowe w starożytnej Sparcie, uchwalające prawa, rozstrzygające najważniejsze kwestie państwowe jak również wybierające urzędników (gerontów plus eforów), a od VI/V w. p.n.e. decydujące także o wypowiedzeniu wojny. Uczestniczyli w nim zaś wszyscy pełnoprawni obywatele tj. (*homoioi* - "równi", czyli spartiaci), którzy ukończyli 30 lat. Zebrani nie mieli prawa dyskusji - w przeciwieństwie do Aten nie funkcjonowała zasada *isegorii*, a Spartanie jedynie przyjmowali lub odrzucali wnioski geruzji i eforów, bez możliwości wprowadzenia poprawek. Głosowano okrzykami, a w razie wątpliwości przez rozejście się - M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *op. cit.*, s. 284-286.

<sup>332</sup> Historyk grecki, zwany ojcem historii, czasem także ojcem geografii. Jedynym zachowanym jego dziełem jest 9-księgowy relacja z wojen perskich, opisująca także geografii, jak również historię Hellady, Persji i Egiptu oraz okolicznych krain, zatytułowana „*Dzieje*” - J.E. Powell, *The History of Herodotus*, Cambridge University Press, Cambridge 1939, s. 123-125.

<sup>333</sup> P. Cartledge, *Spartanie. Świat Wojowników*, Bellona, Warszawa 2005, s. 118-120.

<sup>334</sup> Jeden z największych pisarzy starożytnej Grecji, historyk, filozof-moralista oraz orator. Plutarch propagował system filozoficzny z elementami platonizmu, stoicyzmu oraz neopitagoreizmu. Plutarch zwalczał zwolenników Epikura, którzy zaprzeczali nieśmiertelności duszy, opatrności boskiej a także wartości cnoty - G. Karamanolis, *Plutarch*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy [online]*, Stanford University, Stanford 2014, s. 1-2.

<sup>335</sup> Według tradycji starożytnej prawodawca i twórca ustroju Sparty. Sprawował władzę regencyjną w imieniu małoletniego króla. Wprowadził charakterystyczne dla Sparty wychowanie a także wspólne posiłki - J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018, s. 305-307.



Brzmi ona zaś następująco: wznieść sanktuarium Zeusowi Syllaniosowi i Athenie Syllanii, urządzić *fyle* i oby, ustanowić geruzję złożoną z 30 mężów łącznie z królami, co miesiąc (...) odbywać zgromadzenie ludowe, przedkładać mu wnioski i poddawać je pod głosowanie, decyzja zaś ma należeć do ludu”. Na zgromadzeniu nie pozwolił (Likurg) nikomu spośród niego występować z własnym wnioskiem. Lecz lud miał prawo decydować tylko o wniosku przedstawionym przez gerontów i królów. Gdy zaś później lud przez ujmowanie i dodawanie do przedłożonych wniosków przekręcał a także naruszał ich sens, królowie Polydoros<sup>336</sup> i Theopomp<sup>337</sup> dodali do (*retria*) następujący ustęp: „Jeżeli lud poweźmie fałszywą uchwałę, starszyzna i królowie mogą ją znieść”. Wmówili zaś w ziomków, iż takie to postanowienie wprowadzone zostało z woli boga, jak mówi poeta Tyrtaios<sup>338</sup>: „Posłowie usłyszawszy głos Apollina, wrócili do ojczyzny z taką odpowiedzią: niech poświęceni królowie władający na czele geruzji Spartą, podają ludowi swe wnioski, a lud niech o nich stanowi, nic w nich nie zmieniając”<sup>339</sup>.

Uprawnienia zgromadzenia ludowego były określone w akcie pisanym znanym jako „Wielka Retra”<sup>340</sup>. Do tych uprawnień należało: powoływanie członków geruzji i eforów, wybór najważniejszych organów państwa oraz uchwalanie ustaw. W skład apelli wchodziłi Spartanie o płci męskiej, którzy po ukończeniu dwudziestego roku życia, jako pełnoprawni obywatele, mieli prawo sprawować rolę w życiu politycznym państwa. Obywatele głosowali poprzez wydawanie swoich okrzyków. Na początku apella obejmowała nawet do 9000 ludzi, lecz z czasem liczba ta została zredukowana do kilkudziesięciu osób.

W państwie (*polis*) ateńskim, po dokonanych w V i IV w. p.n.e. reformach Solona<sup>341</sup>, Klejstenesa<sup>342</sup> oraz Peryklesa wykształciła się pewna forma demokracji.

<sup>336</sup> Jedenasty król Sparty. Wspólnie z Teopompem, Eurypontydą wprowadzili poprawkę do Wielkiej Rhetry, która dawała Geruzji (*radzie starszych*) prawo do uchylania szkodliwych decyzji Zgromadzenia (*apella*). Zanim do tego doszło powołano dla przeciwwagi pięcioosobowe kolegium eforów. Tym samym ustroj Sparty osiągnął swoją ostateczną formę. Niektórzy przypisują mu utworzenie kolejnych działek rolnych należących do obywateli (*kleroi*), do tych, które pierwotnie ustalił Likurg - R. Kulesza, *Sparta w V i IV wieku p. n. e.*, Mada, Warszawa 2003, s. 32-34.

<sup>337</sup> Król Sparty, z rodziny Proklidów. Nastąpił po ojcu swym Nikandrze. Zanim doszło do wprowadzenia zmiany, przedtem powołano dla przeciwwagi starszyzny, pięcioosobowe kolegium eforów. Tym samym ustroj Sparty osiągnął swoją ostateczną formę - R. Kulesza, *Sparta...*, *op. cit.*, s. 108-110.

<sup>338</sup> Poeta oraz śpiewak grecki. Według późniejszych legend, Tyrtajos pochodził z Aten (choć źródła historyczne podają również jako ojczyznę Tyrtajosa Spartę lub Milet). Miał zostać wysłany przez Ateńczyków na pomoc Spartanom podczas drugiej wojny mессeńskiej, celem zagrzewania ich do boju swoimi pieśniami - A. Bagordo, *Tyrtaios*, [w:] *Handbuch der griechischen Literatur der Antike. Die Literatur der archaischen und klassischen Zeit*, red. B. Zimmermann, Beck, München 2011, s. 160-163.

<sup>339</sup> W.G. Forrest, *A History of Sparta 950-192 B.C.*, W.W. Norton & Company, New York 1963, s. 50-52.

<sup>340</sup> Pochodzący zaś z archaicznej Sparty dokument, określający przede wszystkim ustroj państwa spartańskiego - W. Lengauer, *Starożytna Grecja okresu Archaicznego i Klasycznego*, DiG, Warszawa 1999, s. 84-86.

<sup>341</sup> Ateński mąż stanu, poeta a także prawodawca, który przyczynił się w znaczący sposób do rozwoju ustroju demokratycznego. Wprowadził zmiany gospodarcze i prawne, jednocześnie torując drogę demokracji ateńskiej - P. Gruszka, *Solon na tle epoki*, [w:] *Solon: Poezje*, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2001, s. 42-44.

Umożliwiła ona obywatelom ateńskim bezpośredni a także osobisty udział w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw państwowych. Mówiono, że wolny Grek słucha tylko prawa, które sam współtworzy. Pindar<sup>343</sup> pisał „Prawo jest królem dla wszystkich”.

Herodot tak pisał o demokracji ateńskiej: „Tak. Ateńczycy urosli w potęgę. Pokazuje się nie tylko na jednym przykładzie, lecz w ogóle, że swoboda obywatelska jest znakomitą rzeczą. Bo i Ateńczycy, dopóki żyli pod tyranami, nie górowali w wojnie nad żadnym z okolicznych ludów; a uwolnieni od władzy tyranów, stali się bezsprzecznie pierwszymi. Dowodzi to, że uciskani rządami, rozmyślnie byli opieszali, gdyż pracowali tylko dla pana, lecz skoro stali się czysto wolnymi, każdy pragnął dla siebie samego pracować”. Lecz nie był on zwolennikiem tej formy rządów, twierdził, iż „Tłum nie ma zmysłu praktycznego, nic nie ma mniej inteligentnego, bardziej namiętnego<sup>344</sup>”.

Tukidydes<sup>345</sup> dodawał: „Nasz ustrój polityczny nie jest naśladownictwem obcych praw, a my sami raczej jesteśmy wzorem dla innych niż inni dla nas. Nazywa się ten ustrój demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości. W sporach prywatnych każdy obywatel jest równy w obliczu prawa, jeśli zaś chodzi o znaczenie, to jednostkę ceni się nie ze względu na jej przynależność do pewnej grupy, lecz ze względu na talent osobisty, którym się wyróżnia; nikomu też, kto jest zdolny służyć ojczyźnie, ubóstwo albo nieznanie pochodzenie nie przeszkadza w osiągnięciu zaszczytów. W naszym życiu państwowym kierujemy się zasadą wolności”.

Miłośnikiem demokracji bezpośredniej był również myśliciel Demokryt z Abdery<sup>346</sup>. Najwyżej cenił tę, która gwarantowała wolność: „Ubóstwo w demokracji bezpośredniej należy o tyle przedkładać nad tak zwany dobrobyt pod panowaniem królów, o ile wolność jest lepsza od niewoli”.

---

<sup>342</sup> Ateński arystokrata a także polityk. Przyczynił się do obalenia tyranii w Atenach. Przeprowadził reformy, które stworzyły podstawę rozwoju demokracji ateńskiej. Wprowadził nowy podział adm. kraju. Podzielił Attykę na 3 okręgi, a każdy z nich na 10 mniejszych rejonów. 3 rejony, po jednym z każdego okręgu, stanowiły fylę. Każda z osobna fyl miała swoich przedstawicieli we wszystkich kolegiach urzędniczych, np. w Radzie Pięciuset (10 × 50). Podstawową jednostką adm. stanowił dem. Następnym reform było późniejsze powołanie kolegium 10 strategów jak również wprowadzenie ostracyzmu - B. Bravo, E. Wipszycka, *Historia starożytnych Greków. Do końca wojen perskich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 252-255.

<sup>343</sup> Poeta grecki. Z 17 ksiąg wydania aleksandryjskiego zachowały się jedynie 4 księgi epinicyjów, sławiących zwycięzców w igrzyskach greckich oraz wiele fragmentów. Najczęstszą formą była strofa o dużym bogactwie metrycznym. Twórczość Pindara choć trudna, m.in. z powodu wyszukanych symboli oraz obrazów kojarzonych w sposób niezwykły, cieszyła się ogromną sławą za życia samego poety - M. Stuligrosz, *Gnoma w twórczości Pindara*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002, s. 68-70.

<sup>344</sup> S. Grabowska, *Formy...*, *op. cit.*, s. 12-14.

<sup>345</sup> Ateński polityk konserwatywny, sprzeciwiający się zauważalnie tendencjom radykalnie demokratycznym reprezentowanym przez Peryklesa - H.T. Wade-Gery, *Thucydides the Son of Melesias: A Study of Periklean Policy*, „The Journal of Hellenic Studies” 1932, nr 52, s. 205-207.

<sup>346</sup> Filozof grecki. Najbardziej wszechstronny i uczony starożytny przed filozofem Arystotelesem. Współtwórca atomistycznej teorii budowy świata - S. Berryman, *Democritus*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy [online]*, Stanford University, Stanford 2016, s. 2-3.

Choć w taki sposób chwalona, demokracja bezpośrednia miała również przeciwników: tych zagorzałych, jak np. Platon czy Herodot, i tych umiarkowanych, jak Arystoteles<sup>347</sup>.

Odnosnie do demokracji bezpośredniej Platon twierdził, iż „jest ona spośród tych wszystkich praworządnych ustrojów najgorsza, a spośród wszystkich nierządnych najlepsza. Jeśli we wszystkich panuje nierzęd i swawola, to nie ma jak żyć w demokracji, a jeśli panuje porządek, to żyć w demokracji nieznośnie”. Gardził demokracją. Uważał tłum za dziką bestię, która w żaden sposób nie jest skłonna zaakceptować rygorów rozumu. Lud nie dyskutuje, nie szanuje argumentów a także prawdy. Rządy zgromadzenia ludowego są prawdziwym skandalem. Ludzie decydują o sprawach, o których nie mają pojęcia. Tylko filozof powinien ustalać prawa, bo wie, czym jest dobro i sprawiedliwość. Platon kpił: „Jeśli chcemy mieć stołek, to idziemy zamówić go do stolarza, ale nie przeszkadza nam to, że sprawami najważniejszymi i najsubtelniejszymi zajmuje się rozkrzyczany tłum”<sup>348</sup>.

Arystoteles był bardziej powściągliwy w swej krytyce demokracji bezpośredniej. Bardzo dobrze zdawał sobie sprawę z wszelkich jej wad, ale widział w niej też zalety. Twierdził, że mechanizm działania demokracji koryguje w pewnym stopniu niedoskonałości natury ludzkiej. Zgromadzenie tak łatwo nie popełni błędów, jakie mogłaby popełnić sama jednostka. Choć wszelka istota ludzka sama w sobie może się niczym nie wyróżniać, to każdy „posiada pewną część cnoty oraz rozumu, które razem w ogóle złączone dają wzmoczone możliwości w zakresie obyczajów i rozumu” - pisał Arystoteles.

Uważał, że w demokracji spośród ludzi tworzących tłum, choćby nikt z nich nie był człowiekiem wyższym, to złączeni jako całość przewyższają ludzi wyższych. Jest to także wyższość moralna, bo trudniej zdeprawować ogół niż niewielu. Demokracja jest przy tym, według Arystotelesa, najtrwalszą formą rządów, bo lud (*demos*)<sup>349</sup> jest większością, więc nie podniesie buntu przeciwko sobie samemu. Arystoteles widział również wady demokracji. Rządy ludu nie zawsze prowadzą do realizacji celów służących dobru powszechnemu. Ogół widzi tylko swój doraźny, chwilowy interes, kieruje się chęcią uzyskania korzyści.

---

<sup>347</sup> Filozof, jeden z trzech - obok Sokratesa i Platona - najslawniejszych filozofów starożytnej Grecji. Nazywany też Stagirytą lub po prostu Filozofem. Był twórcą odmiennego od platonizmu oraz równie spójnego systemu filozoficznego, który bardzo silnie wpłynął na filozofię i naukę europejską. Zapoczątkował nurt filozoficzny nazywany arystotelizmem, który miał wiele postaci w różnych epokach - G. Reale, *Historia filozofii starożytnej. Platon i Arystoteles*, t. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2012, s. 345-347.

<sup>348</sup> S. Grabowska, *Formy...*, *op. cit.*, s. 12-14.

<sup>349</sup> Społeczność wolnych obywateli, dorosłych mężczyzn, stałych mieszkańców zamieszkujących określone *dem*, lub wywodzących się *zeń*, prawidłowo wywiązujących się z obowiązków wobec społeczeństwa, przez co ujętych w spisach obywateli jako *demotes* i posiadających polityczne prawo głosu. Obywatelstwo *demu* mogło zostać odebrane, jako kara za niegodną postawę etyczną. Według niektórych ocen, w starożytnych Atenach okresu Peryklesa, demotes stanowili 40 tysięcy, spośród około 120 tysięcy ogółu ludności - B. Bravo, E. Wipszycka, M. Węcowski, A. Wolicki, *Historia starożytnych Greków. Okres klasyczny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 443-445.

Nie umie natomiast myśleć perspektywicznie i odpowiednio prowadzoną polityką zapewnić pomyślny rozwój polis. Według niego wadą demokracji jest też to, że lud, sprawując władzę, czyni to zbyt często z pominięciem czy naruszeniem prawa. W ten sposób lud staje się sam dla siebie despotą. Wykorzystują to demagodzy i przekształcają demokrację w tyranie<sup>350</sup>.

Najważniejszymi instytucjami demokracji ateńskiej były: zgromadzenie ludowe (*eklezja*<sup>351</sup>) i rada pięciuset (*bule*<sup>352</sup>). Zgromadzenie ludowe (*eklezja*), jako najwyższy organ ludowy, początkowo zwoływano kilka razy w miesiącu. Po podziale roku na dziesięć części (*prytanii*<sup>353</sup>) przez Klejstenesa<sup>354</sup> zgromadzenie zwyczajne zbierało się zwykle cztery razy w miesiącu. W miesiącu jedno ze zgromadzeń zwykłych, noszące nazwę zgromadzenia głównego, poświęcone było kontroli urzędników, sprawom obronności itp. W razie potrzeby zwoływano tzw. zgromadzenie nadzwyczajne. O mającym się odbyć posiedzeniu eklezji powiadamiali prytani<sup>355</sup>, którzy byli urzędnikami rady (*bule*). *Bule*, czyli rada pięciuset, wybierana była przez eklezję w drodze losowania spośród pełnoprawnych obywateli Aten, którzy ukończyli trzydzieści lat. Sprawowała władzę wykonawczą, nadzorowała urzędników państwowych i przygotowywała wnioski ustawodawcze dla eklezji. Rozpatrywała sprawy niecierpiące zwłoki w czasie, kiedy nie obradowało zgromadzenie ludowe. Opiewała 500 członków. Przewodniczył zgromadzeniu jeden z prytanów, wybierany w drodze losowania. W IV w. p.n.e. przewodniczenie zgromadzeniu objęło kolegium dziesięciu. Kolegium składało się z członków rady wybieranych z tych wydziałów rady, które w tym czasie nie obradowały. W jego obradach mogli brać udział tylko pełnoprawni obywatele Aten płci męskiej<sup>356</sup>.

---

<sup>350</sup> J.K. Davies, *Demokracja w Grecji klasycznej*, tłum. G. Muszyński, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003, s. 184-86.

<sup>351</sup> Eklezja jako reprezentacja ogółu była najwyższą władzą w państwie - Ch.L. Miles, S. Reid, *Encyklopedia starożytnej Grecji*, Bellona, Warszawa 2001, s. 89-90.

<sup>352</sup> Instytucja polityczna funkcjonująca w starożytnych Atenach, kontynuacja Rady Czterystu utworzonej przez Solona. Powstała w ramach reform Klejstenesa. Spośród członków każdej z 10 fyli wybierano 50 *buleutów*, co dawało ogółem 500 osób. Z Rady 500. wybierano zespół 50 urzędników (Kolegium 50 Prytanów) z jednej fyli, którzy przez miesiąc kierowali wszelkimi pracami Rady - P.G. Bahn, *Archeologia - Przewodnik*, Arkady Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 306-308.

<sup>353</sup> Najbardziej znana jest instytucja prytanii wewnątrz Aten. Po reformach Klejstenesa nazwą tą oznaczano urzędującą w danym okresie część rady. W ramach *bule* 1/10 jej członków, tzn. 50 członków z każdej fyli, to prytanowie urzędujący razem w prytanejonie przez dziesiątą część roku (okres ten nazywano prytaneją lub prytanią), czyli 35 lub 36 dni (a w latach przestępnych 38 lub 39 dni) - Z. Piszczyk, *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 623-625.

<sup>354</sup> Klejstenes podzielił Attykę na demy i 10 nowych fyl składających się z trzech części rozrzuconych na terenie całego miasta - państwa (polis). Fyle egzystowały sztucznym tworem. Na obradach różnych organów zbierano się fylami, co wymuszało obywateli a także przełamało układy plemiennie - rodowe - B. Bravo, E. Wipszycka, *op. cit.*, s. 252-255.

<sup>355</sup> Prytani przygotowywali oraz kierowali posiedzeniami *bule* i eklezji, wyznaczali przedmiot i porządek obrad, przyjmowali posłów zagranicznych. Mogli także przyznawać a także otrzymywać wieńce - G. Rachet, *Słownik cywilizacji greckiej*, tłum. E. Papuci-Władyka, Książnica, Katowice 2006, s. 331-333.

<sup>356</sup> S. Grabowska, *Formy.*, *op. cit.*, s. 15-16.

Według Arystotelesa pełnoprawnym obywatelem jest ten, kto pochodzi od obywateli, lub ten, komu obywatelstwo zostało przekazane. „W praktyce (...) mianem obywatela określa się tego, który zarówno w linii ojca, jak również matki pochodzi z rodziny obywatelskiej”. Arystoteles rozszerza to pojęcie na tych, którym przyznano obywatelstwo Aten, choć uznaje to za „nieprawne”, ale „i tych trzeba nazwać obywatelami”. W starożytności powszechny był pogląd, że pełnoprawnym obywatelem jest ten, kto posiada prawa polityczne. Podział na obywateli posiadających pełnię praw, czyli tzw. *aplos polites* i na obywateli niebiorących udziału w życiu politycznym, czyli *arhomenaj politaj*, widoczny jest bowiem w „Polityce”<sup>357</sup> - rozprawie Arystotelesa.

Zgromadzenie ludowe wchodziło w skład najliczniejszych instytucji ateńskiego *polis*. Liczba obywateli państwa ateńskiego dochodziła w pewnym momencie nawet do czterdziestu tysięcy osób. Obrady mogły być prowadzone, gdy zebrano się kworum, to jest minimum sześć tysięcy uprawnionych obywateli. Uprawnienia zgromadzenia ludowego były bardzo szerokie a także obejmowały: władzę ustawodawczą, nadzór nad władzą wykonawczą, sądownictwo oraz wybory innych organów państwowych. Zasadą działania eklezji była wolność dyskusji i równość. Głosowanie podczas zgromadzenia było jawne, z wyjątkiem spraw personalnych. Odbywało się poprzez podniesienie ręki. Każdy obywatel mógł zabrać głos, zgłaszać wnioski, przedstawiać argumenty<sup>358</sup>.

Stanowienie prawa w Atenach było dość skomplikowane. Najpierw na pierwszym zgromadzeniu zwyczajnym składano wniosek zawierający zmiany w prawie. Mógł go złożyć każdy obywatel. Odbywało się nad nim jawne głosowanie. W przypadku jego przyjęcia powierzano wnioskodawcy sporządzenie odpowiedniego projektu ustawy. Tekst projektu ustawy podawany był do publicznej wiadomości. Projektodawca przedkładał go radzie. Po zapoznaniu się z projektem rada przedstawiała stosowne wnioski wraz z projektem ustawy na kolejnym zgromadzeniu. Następnie w komisjach, w których skład wchodził przeciwnicy i zwolennicy danego projektu, odbywa się nad nim dyskusja. Była ona przeprowadzana w trybie procesu sądowego. Komisja, po dyskusji, podejmowała zgodnie z wynikiem głosowania uchwałę o przyjęciu bądź odrzuceniu projektu.

---

<sup>357</sup> Rozprawa Arystotelesa w którym wyklada w systematyczny sposób swoje poglądy na organizację państwa i ustroju politycznego. Polityka kontynuuje tematy podjęte w Etyce nikomachejskiej. W Polityce Arystoteles krytykuje przedstawiony w Państwie Platona idealny ustrój państwowy. Jak wskazuje, proponowana przez Platona wspólnota własności prowadzi do zniszczenia więzi rodzinnych, a w konsekwencji do destrukcji stosunków międzyludzkich, a nie jak to widział Platon do wzmocnienia ich. Arystoteles twierdzi, iż aby państwo mogło istnieć potrzebna jest głównie różnorodność, a centralizacja a także ujednoczenie są zaprzeczeniem jego idei. Państwo powinno być bowiem wspólnotą, a nie jednolitym organizmem - Arystoteles, *op. cit.*, s. 25-28.

<sup>358</sup> K. Kumaniecki, *Demokracja ateńska*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1948, s. 8-9.

Choć formalnie eklezja powinna zatwierdzić uchwałę komisji, to w praktyce uchwalona tak ustawa stawała się obowiązującym prawem. Ustawę taką każdy obywatel miał prawo w ciągu roku zaskarżyć. Sąd przysięgłych<sup>359</sup> rozpatrywał złożoną skargę. Gdy stwierdzono zasadność skargi, ustawa traciła swoją moc obowiązującą, a projektodawca podlegał karze. Złożenie publicznej skargi zawierającej zarzut niezgodności ustawy z prawem powodował natychmiastowe zawieszenie obowiązywania ustawy.

Demokracja ateńska przedstawia ważny etap wśród rozwoju ustrojów społecznych. Niemiecki filozof G.W.F. Hegel we własnym dziele „Wykłady z filozofii dziejów”<sup>360</sup> stwierdza, iż demokracja bezpośrednia dała obywatelom Aten możliwość wykorzystania umiejętności dla dobra ogółu. Obywatel mógł udzielać się społecznie oraz w miarę możliwości wpływać na decyzje zgromadzenia ludowego. Nie był w stanie przeciwstawiać się postanowieniom zgromadzenia a także negować jego kompetencji. Groziła za to kara śmierci. Według Hegla demokracja bezpośrednia może stać się z upływem czasem równie okrutna jak autokracja, doprowadzając do ubezwłasnowolnienia obywateli oraz własnego upadku.

Starożytny Rzym w swej dynamizacji przebył długą drogę od okresu królewskiego, przez republikę, aż w końcu do okresu pryncypatu<sup>361</sup> oraz dominatu<sup>362</sup>. Instytucje demokracji bezpośredniej kształtowały się przede wszystkim w okresie republiki. Natomiast w okresie pryncypatu znaczenie ich malało, aż w końcu całkowicie zanikło.

---

<sup>359</sup> Sądy, a ściślej trybunały (*dikasteria*), odgrywały ważną rolę wewnątrz ateńskiej demokracji, także polityczną. Ateński system sądowy cechował wysoki poziom demokracji, jak również całkowity brak profesjonalizmu. Sędziami byli wyłonieni w drodze losowania obywatele. Wszystkich sędziów było 6000. Losowano ich spośród chętnych na roczną kadencję. Trzymano się proporcji, żeby reprezentowana była po równo każda z 10 fyl. Dolny limit wieku sędziego wynosił 30 lat. Nie było sędziów zawodowych. Wyłonieni sędziowie składali obwarowaną klątwą „przysięgę heliestów”. Przysięgano na Zeusa, Demeter i Apollona. Dieta sędziego wynosiła 3 obole dziennie. W systemie sądowniczym Aten zwraca uwagę ogromna liczebność trybunałów. W skrajnym wypadku mogli obradować nawet wszyscy sędziowie, tj. w liczbie 6000. Zwykle sprawą zajmował się trybunał o mniejszej liczebności. W doborze liczebności bazowano na liczbie 500 lub jej wielokrotności +1, czyli 501, 1001, 1501, etc. Duża liczebność trybunałów wynikała z założenia budowniczych ustroju, że dużą liczbę osób trudniej skorumpować. Do prostych, prywatnych spraw zwoływano trybunały mniejsze, tj. 201 lub 401 sędziów. Skład trybunału losowano, a w każdym trybunale po równo reprezentowana była każda z 10 fyl. Stosowano przy tym różne wymyślne metody losowania a także przetasowania składów dla wyeliminowania ryzyka korupcji - B. Bravo, E. Wipszycka, M. Węcowski, A. Wolicki, *op. cit.*, s. 424-426.

<sup>360</sup> Hegel w swoim dziele niezwykle dogłębnie zajął się pojęciem wolności, ukazując ją jako koncepcję wyczerpującą oraz wszechstronną, uwzględniającą wiele istotnych a także ważnych elementów. Wolność, jaką przedstawia nam ten myśliciel zawiera w sobie trzy zasadnicze oraz najważniejsze wymiary. Należą do nich: 1) wymiar metafizyczny; 2) wymiar powszechnodziejowy; 3) wymiar społeczno-polityczny - M. Siemek, *Hegel i filozofia*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 122-124.

<sup>361</sup> Forma rządów w okresie Cesarstwa Rzymskiego wprowadzona po 27 r. p.n.e. przez Oktawiana Augusta. Władza skupiona była w rękach jednostki przy zachowaniu pozorów instytucji republikańskich - J. Ostrowski, *Starożytny Rzym. Polityka i sztuka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999, s. 403-407.

<sup>362</sup> Termin używany przez współczesnych historyków na określenie ustroju Cesarstwa Rzymskiego (III w.) po reformach Dioklecjana. Charakteryzowała go absolutna władza cesarza używającego tytułu *dominus et deus* (Pan i Bóg) - A. Ziółkowski, *Historia Rzymu*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2004, s. 96-98.

Pierwszego teoretycznego ujęcia charakterystycznych cech ustroju rzymskiego dokonał grek Polibiusz<sup>363</sup>. O demokracji bezpośredniej mówił on, że jest ona samą konstrukcją państwa polegającą na uszanowaniu praw ustanowionych przez większość. Nie jest ona ustrojem stabilnym, ponieważ co sprytniejsi demagogowie uzyskują przewagę nad ludem poprzez wzbudzanie jego sympatii i zaufania. Mamiąc, zyskują fałszywą sympatię po to, aby osiągnąć korzystną dla siebie formę władzy - jednowładztwo. Polibiusz twierdził, iż najlepszą formą ustroju jest struktura mieszana, tzn. taka, która ma cechy samego królestwa, arystokracji oraz demokracji. Jako przykład takiej formy ustroju wskazywał współczesny sobie Rzym, który konfederował w sobie władzę monarszą w postaci urzędów konsularnych, czynnik arystokratyczny, czyli senat, a także udział ludu w sprawowaniu władzy, to znaczy *comitia*<sup>364</sup>. Dzięki temu ustrój ten zapewnia zaś prawidłowe funkcjonowanie państwa oraz jednocy obywateli społecznie i politycznie<sup>365</sup>.

Marcus Tullius Cyncero<sup>366</sup> był świadomy występujących różnic pomiędzy greckim a rzymskim pojmowaniem zagadnień państwa i prawa. Twierdził, iż „ci” (tj. Grecy) rozwinęli zasady naturalne przy pomocy nauk i sztuk, gdy tamci (tj. Rzymianie) przy pomocy instytucji i prawa”. Opowiadał się, tak jak Polibiusz, za mieszaną formą władzy. Nie był zwolennikiem całkowitej równowagi w rządzeniu przez wszystkie klasy. Ustrój ten, w jego mniemaniu, powinien gwarantować przewagę arystokracji, albowiem ona posiada te walory społeczne, które kwalifikują ją do sprawowania władzy. Był przeciwnikiem demokracji bezpośredniej, którą uważał za rządy motłochu. „Nic nie jest mniej pewne od tłumu, nic bardziej zwodnicze niż rozumowanie wszelkich zgromadzeń ludowych”. Oddanie kompletnej władzy w ręce ludu budziło jego sprzeciw. Cyncero uważał, że demokracja bezpośrednia ma zwyczaj wyróżniania wielu ludzi. Jednakowość wewnątrz demokracji jest zarazem największą znaną nierównością, ponieważ jednakową pozycję w państwie zajmują ludzie najlepsi, jak i najgorsi.

---

<sup>363</sup> Grecki historyk oraz kronikarz imperium rzymskiego w okresie republiki. Ze względu na dbałość o prawdę i krytycyzm wobec źródeł jest uważany za wybitnego przedstawiciela historiografii greckiej obok Tukidydesa. Z jego dzieł korzystali między innymi: Liwiusz, Pliniusz Starszy, Plutarch czy Appian. Napisał „Dzieje Rzymu” (dotyczą lat 264-146 p.n.e.), rodzaj historii powszechnej, które miały 40 tomów, jednak do naszych czasów zachowały się tylko księgi 1-5 oraz obszernie fragmenty pozostałych - S. Hammer, *Wstęp, [w:] Polibiusz, Dzieje*, red. S. Hammer, Ossolineum, Wrocław 2005, s. 15-17.

<sup>364</sup> Miejsce zgromadzenia ludowego wewnątrz antycznego Rzymu. Składało się z placu, na którym zbierało się zgromadzenie ludowe, Kurii (miejsca obrad Senatu) oraz rostrów (czyli mównicy, z której przemawiali oratorzy) - K. Dion, *Historia rzymska*, Ossolineum, Wrocław 2005, s. 31-33.

<sup>365</sup> S. Grabowska, *op. cit.*, s. 16-19.

<sup>366</sup> Jako polityk a także wódz stojący na czele stronnictwa broniącego republiki rzymskiej przeciw Cezarowi, Antoniuszowi oraz Oktawianowi, poniósł klęskę. Jako mówca i pisarz, podziwiany nawet przez wrogów, już za życia odniósł wielki sukces. Współcześnie uważany za jedną z najważniejszych postaci w dziejach światowej literatury [W dziele „O Rzeczypospolitej”, prezentował idealne państwo o ustroju tzw. mieszanym. Według jego idei doskonałe państwo powinno przede wszystkim posiadać elementy monarchii, oligarchii, a także demokracji - K. Kumaniecki, *Literatura rzymska. Okres Cynceroński*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 234-236.

W państwie rzymskim, jego obywatele schodzili się na zwoływanych zgromadzeniach ludowych (*populus*<sup>367</sup>). Można było wyodrębnić, trzy rodzaje takich zgromadzeń tj. kurialne (*comitia curiata*<sup>368</sup>), centurialne (*comitia centuriata*<sup>369</sup>) a także trybusowe (*comitia tributa*<sup>370</sup>). Pierwsze z nich, tj. zgromadzenia kurialne, dotyczyły zgromadzeń wyłącznie patrycjuszy. W późniejszym okresie pozwolono również plebejuszom brać w nich udział. Z początkiem republiki zgromadzenia te straciły na znaczeniu a także ustawy faktycznie uchwalano tylko na zgromadzeniach trybusowych i centurialnych.

Ustawy (*leges*<sup>371</sup>) obowiązywały wszystkich żyjących obywateli rzymskich (*cives*<sup>372</sup>). Zwoływanie komicjów, przewodniczenie na nich i występowanie z inicjatywą ustawodawczą należało do magistratur mających specjalne uprawnienia w tym zakresie *ius agendi cum populo*<sup>373</sup>. Urzędnik - *magistratus* (konsul, pretor czy dyktator) ogłaszał proponowaną treść ustawy jako wniosek ustawodawczy na 24 dni przed terminem zgromadzenia ludowego.

W ciągu tego terminu (*trinundinum*<sup>374</sup>) obywatele mogli naradzać się nad wnioskiem na zwołanych w tym celu zebraniach (*contiones*<sup>375</sup>).

---

<sup>367</sup> Suwerenną władzę w republice sprawował lud rzymski (*populus Romanus*), który wypowiadał się poprzez zgromadzenia - A. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 125-127.

<sup>368</sup> Zgromadzenie centurii w starożytnym Rzymie, zorganizowane według podziału majątkowego (193 centurie), a wzorowane według podziału na centurie - jedn. wojskowe, gdyż w prostej linii wywodziły się one właśnie z podziału wojskowego: lepiej uzbrojeni, a więc zamożniejsi, głosując na zgromadzeniu jako pierwsi, pomimo faktu, że było ich mniej, to jednak mając więcej jednostek głosujących (98 centurii) z reguły przesądzali sprawę - M. Jaczynowska, M. Pawlak, *op. cit.*, s. 209-211.

<sup>369</sup> Zgromadzenie kurii, stanowiło najdawniejszą formę organizacji politycznej w starożytnym Rzymie, składało się z 30 kurii - po 10 z każdej tradycyjnej tribus: *Tities*, *Rammes*, jak również *Luceres*. Nie posiadały one władzy ustawodawczej (jak np. komicje trybusowe) ani prawa obierania urzędników państwowych. Ich kompetencje ograniczały się do spraw czysto formalnych. Do takich należało m.in. zatwierdzanie wybranych przez *comitia centuriata* urzędników, nadając im imperium, czyli władzę wojskową a także religijną. Przed zgromadzeniem kurialnym możliwe było dokonanie testamentu, taka forma ustanowienia bowiem spadkobiercy nosiła nazwę *testamentum calatis comitiis* (dosłownie: „testament przed zgromadzeniem zwołanym”) - A. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 324-326.

<sup>370</sup> W starożytnym Rzymie zgromadzenie *tribus*, czyli dotyczące obywateli podzielonych na dane jednostki administracyjno-terytorialne, jakimi były właśnie tribus. Skład zgromadzenia był zbliżony do *concilium plebis*, z tym że występowała tutaj niewielka liczba patrycjuszy. W praktyce jednak zgromadzenie to było niemal identyczne jak *concilia plebis*, stosowano na nim taką samą procedurę głosowania, ale podczas gdy *comitia tributa* zwoływał konsul lub pretor, *concilium plebis* zbierało się na wniosek trybuna ludowego - K. Bringmann, *Historia Republiki Rzymskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010, s. 57-60.

<sup>371</sup> *Leges* była aktem prawnym w starożytnym Rzymie, zwłaszcza w okresie republikańskim, ustanowionym przez kompetentny organ prawodawczy, głównie przez *komicjum centurialne*, podjęta na wniosek urzędnika je zwołującego. Stała ona najwyżej w hierarchii norm prawnych i dlatego uchylona mogła być tylko przez inną ustawę bądź poprzez długie niestosowanie w praktyce (*desuetudo*). Ustawy (*leges*) najczęściej nosiły nazwy swoich wnioskodawców (od nazwiska rodowego - *nomen gentilicium*) dla przykładu: *lex Hortensia* od Kwintusa Hortensjusza - R. Stewart, *Public office in early Rome: Ritual procedure and political practice*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998, s. 69-71.

<sup>372</sup> W prawie rzymskim kategoria osób (obywateli) wolnych, którym status *civitas* umożliwiał korzystanie z pełnej rzymskiej zdolności prawnej - M. Jaczynowska, M. Pawlak, *op. cit.*, s. 112-114.

<sup>373</sup> Prawo do zwoływania zgromadzeń ludowych. W tym przypadku mógł to być konsul, pretor bądź dyktator - A. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 241-243.

<sup>374</sup> Termin obrad podawano do publicznej wiadomości w edykcje ogłaszającym, który wywieszano na trzy tygodnie przed terminem danego spotkania - K. Bringmann, *op. cit.*, s. 75-77.



W czasie samego zgromadzenia ludowego dyskusja była bowiem niedopuszczalna. Wniosek ustawodawczy przedstawiony przez urzędnika magistratury, po zwołaniu zgromadzenia ludowego, odczytywano go powtórnie. Następnie obywatele głosowali za jego przyjęciem lub za odrzuceniem w całości (*rogatio*<sup>376</sup>), początkowo ustnie, a pod koniec republiki pisemnie na specjalnych tabliczkach. Najpierw głosowali obywatele w ramach swojej centurii lub tribus. Wynik głosowania decydował o tym, jakie stanowisko zajmie w tej sprawie centuria lub tribus. Gdy wniosek uchwalono zwykłą większością głosów, to oznaczało, iż dany projekt ustawy uzyskał jeden głos popierający. W przypadku kiedy większość centurii bądź tribus była pozytywnie nastawiona wobec wniosku, to uważano, że większość obywateli popiera go a także ustawa została uchwalona. Ustawy przyjęte w tym trybie nazywały się *leges rogatae*<sup>377</sup>. Obowiązywały one wszystkich obywateli. Trybuni ludowi mieli prawo zgłosić  *veto* w stosunku do ustaw uchwalonych na zgromadzeniach (wszystkich z wyjątkiem trybusowych) a także tym samym je unieważnić. Przyjęta ustawa wymagała początkowo (do *lex Publilia Philonis*<sup>378</sup>) zatwierdzenia przez senat (*auctoritas patrum*<sup>379</sup>). W późniejszym okresie odstąpiono od tego wymogu formalnego. Praktycznie, każdą uchwaloną ustawę (*lex*) zwyczajnie nazywano ją imieniem wnioskodawcy<sup>380</sup>.

Plebejusze<sup>381</sup> zbierali się na odrębnych zgromadzeniach zwanych *concilia plebis*<sup>382</sup>, na których pod przewodnictwem i na wniosek trybunów plebejskich podejmowali uchwały.

---

<sup>375</sup> Zwołanie zebrania nocnego na którym zwykle zachęcano do przyjęcia (*suasiones*) wniosku bądź też zalecano go odrzucić (*dissuasiones*) - R. Stewart, *op. cit.*, s. 96-98.

<sup>376</sup> Do 339 r. p.n.e. (*lex Publilia Philonis*) uchwalona ustawa wymagała zatwierdzenia senatu. Składała się ona z trzech części. Jedną z nich jest *rogatio* - zawierająca treść ustawy - A. Winterling, *Politics and Society in Imperial Rome*, John Wiley & Sons, Hoboken 2009, s. 67-69.

<sup>377</sup> Każdy obywatel głosując według curii, centurii lub tribus, wypowiadał się za wnioskiem, wrzucając tabliczkę oznaczoną literami UR lub przeciwko literą A. W taki sposób przyjęte ustawy nazywane były *leges rogatae*, aby po ogłoszeniu (*renuntiatio*) stać się źródłem powszechnie obowiązującego prawa - S.L. Dyson, *Rome: A Living Portrait of an Ancient City*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2010, s. 21-23.

<sup>378</sup> Od 339 r. p.n.e. każda uchwała podjęta przez zgromadzenie narodowe jest już z góry zatwierdzona przez senat - T.N. Habinek, *The World of Roman Song: From Ritualized Speech to Social Order*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005, s. 162-164.

<sup>379</sup> Polityczne, *auctoritas* wiązał się z władzą rzymskiego Senatu (*auctoritas patrum*) i był przeciwstawiany *potestas* lub imperium (władzy), którą posiadała magistratura, lub lud. W kontekście tym, *auctoritas* można opisać jako prawną władzę zdolną do zatwierdzania jakiegoś innego czynu - A. Clifford, *Imperial Ideology and Provincial Loyalty in the Roman Empire*, University of California Press, California 2000, s. 111-113.

<sup>380</sup> A. Geza, *Historia społeczeństwa starożytnego Rzymu*, tłum. A. Gierlińska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011, s. 178-180.

<sup>381</sup> W starożytnym Rzymie warstwa społeczna, prawdopodobnie wywodząca się od ludów pobliskich, podbitych terenów lub osiedlających się w Rzymie. Plebejusze byli wolni, lecz (do pewnego momentu) nie mieli praw obywatelskich. Zaliczano do nich obywateli nie wywodzących się z rodzin patrycjuszowskich, jak i miejską biedotę. Nie mogli obejmować urzędów państwowych jak również zawierać małżeństw z synami lub córkami patrycjuszów. Trudnili się rzemiosłem i kupiectwem. Pełnili również służbę w wojsku, a za swoje pieniądze musieli kupić uzbrojenie (choć po reformie ze schyłku II w. p.n.e. to zapewniało im państwo). Plebejusze mogli jedynie brać tylko udział w samym zgromadzeniu ludowym. Ponadto w tym czasie często panowały nieurodzaje, więc plebejusze popadali w długi, co kończyło się dla nich często ciężkim losem niewolnika - M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 143-146.

Nazywano je (*plebis scita*, tzn. uchwały plebsu) obowiązujące początkowo tylko ich samych. Z biegiem czasu, ostatecznie od czasu uchwalenia *lex Hortensia*<sup>383</sup>, *plebiscita* zostały zrównane z *leges*, jak również zaczęły obowiązywać wszystkich obywateli. *Plebiscita* po *lex Hortensia* odegrały podstawową rolę w tworzeniu prawa rzymskiego. U schyłku republiki zgromadzenia ludowe a także plebejskie, instytucje pomyślane na miarę małego państwa - miasta, funkcjonowały źle oraz coraz bardziej traciły na znaczeniu. Za czasów panowania cesarza Oktawiana Augusta<sup>384</sup>, który podejmował starania utrzymania mistyfikacji dawnego ustroju republikańskiego, działalność zgromadzeń ustawodawczych była jeszcze ożywiona.

W okresie panującego pryncypatu zwoływano je okazjonalnie. Władzę ustawodawczą przejmował stopniowo senat. Od czasów cesarza Publiusza Hadriana<sup>385</sup> władza ustawodawcza senatu ugruntowała się w sposób pełny, a uchwały senatu uzyskały moc ustawy. Inicjatywę ustawodawczą wewnątrz senatu wykonywał początkowo konsul, pretor bądź trybun ludowy, lecz najczęściej (od Hadriana wyłącznie) należała ona do cesarza. Senat podczas głosowania ustosunkowywał się do projektu (*senatus auctoritas*), a po zatwierdzeniu tegoż projektu przez urzędnika, uchwała senatu (*senatus consultum*<sup>386</sup>) stawała się obowiązującym prawem. W późniejszym okresie sam wniosek cesarza (*oratio principis*<sup>387</sup>) był uważany za źródło prawa. W ogólności działalność ustawodawcza senatu stała się właściwie tylko i wyłącznie wyrazem woli cesarza<sup>388</sup>.

---

<sup>382</sup> Zgromadzenie ludowe powstałe w V w. p.n.e. wewnątrz republikańskiego Rzymu, na którym zbierali się wyłącznie plebejusze. Organizacja tego zgromadzenia opierała się wyłącznie na jednostkach terytorialnych *tribus*, których liczba ustaliła się na 35. W praktyce *concilium plebis* było bardzo podobne do *comitia tributa*, dlatego też z czasem zacierały się między nimi różnice kompetencyjne. *Concilium plebis* wybierało urzędników plebejskich: trybunów ludowych (*tribuni plebis*) a także edylów plebejskich (*aediles plebis*) - M. Jaczynowska, M. Pawlak, *op. cit.*, s. 191-193.

<sup>383</sup> Zwana też ustawą Hortensjusza. W 287 r. p.n.e. na mocy *lex Hortensia* postanowiono, że uchwały *concilia plebis* (*plebiscita*) będą miały obowiązywać wszystkich obywateli, czyli stanowione były w imieniu państwa - M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 119-121.

<sup>384</sup> Pierwszy cesarz rzymski, panował od 16 stycznia 27 r. p.n.e., do śmierci jako Imperator Caesar Augustus. Po śmierci zaliczony został w poczet bogów jako „Divus Augustus” – G.S. Trankwillus, *Żywoty cesarów: Boski August*, Ossolineum, Wrocław 1987, s. 34-37.

<sup>385</sup> W latach 117-138 n.e. cesarz rzymski. Po śmierci zaliczony został w poczet bogów. Uznaje się go za jednego z najlepszych cesarzy Rzymu. Należał do tzw. pięciu dobrych cesarzy - A. Birley, *Hadrian. Cesarz niestrudzony*, tłum. R. Wiśniewski, Wydawnictwo Polskie, Warszawa 2002, s. 439-441.

<sup>386</sup> W starożytnym Rzymie była to uchwała senatu. W okresie republiki miała ona jedynie charakter doradczy. Na początku okresu pryncypatu senat przejął funkcje ustawodawcze, wówczas *senatus consulta* nabrały moc prawa obowiązującego. Jak określił Gajus w swych *Institutiones senatus consultum* jest tym, co senat nakazuje i ustanawia. Ma ono moc ustawy, choć co do tego były wątpliwości. Inicjatywę uchwałodawczą posiadał cesarz, pod koniec pryncypatu posiadał on tę możliwość na wyłączność. Głosowanie senatu było *de facto* formalnością, w późniejszym okresie zastąpione zostało przyjęciem przez aklamację. Przejawem dominującej pozycji cesarza był m. in. fakt, że od końca II w. *senatus consultum* określano *oratio principis in senatu habita* (mowa princepsa mająca miejsce w senacie) - A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 102-104.

<sup>387</sup> Cesarz pierwszy na liście senatorów - A. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 224-226.

<sup>388</sup> L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje Starożytnej Grecji i Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2012, s. 168-171.

Wypracowane w okresie republiki formy sprawowania władzy przez rzymskich obywateli z czasem zanikły, a ich miejsce zajęły typowe rządy absolutne sprawowane przez cesarza - władcę Rzymu.

W średniowieczu nastąpił upadek wielkich mocarstw antycznych oraz powstawanie i rozwój całkiem nowych państwowości, tj. państwa Franków<sup>389</sup>, a w późniejszym okresie Francji, Niemiec, Anglii, Włoch itd. Rozwój chrześcijaństwa wywarł znaczącą interakcję na sposób pojmowania świata przez ludzi okresu średniowiecza. Tak, jak i w starożytności, rządy sprawowane przez lud miały swoich przeciwników, jak i zwolenników. Św. Tomasz z Akwinu<sup>390</sup> twierdził, że demokracja bezpośrednia to rządy niesprawiedliwe, jak również sprawowane przez wielu. Za najlepszą formę rządów zdecydowanie uważał monarchię. Św. Tomasz pisał: „Większość ulega połączeniu przez zbliżenie do jedności, przeto lepiej rządzi jednostka niż wielu (...). Każdorazowy rząd naturalny wywodzi się z jedności”<sup>391</sup>.

Marsyliusz z Padwy<sup>392</sup> twierdził, iż władza państwowa powinna stanowczo należeć do suwerennego ludu - pracodawcy (legislatora). To będzie gwarantowało spokój i stabilność państwa a także przestrzeganie prawa, ponieważ lud – jako twórca praw – będzie bardziej skłonny do ich szanowania. Wspólnota obywateli posiada również prawo wyboru organów państwowych. Marsyliusz nie zgadzał się z opinią Platona, że tylko filozofowie mogą dobrze rządzić państwem. Uważał, że decyzje mędrców nie zawsze są przydatne oraz zrozumiałe dla wszystkich. Natomiast postanowienia suwerennego ludu są przede wszystkim uznawane, jeśli nie przez wszystkich, to na pewno przez większość obywateli. Twierdził, iż „ilość mniej wykształconego ludu może być powiększona do takich rozmiarów, iż zdolny jest on sądzić sprawy na równi, a nawet lepiej od tych, którzy są bardziej uczeni”. A następnie dodawał, że: „Wada w projektowanym prawie może być łatwiej dostrzeżona przez większą grupę ludzi niż przez jej część, albowiem każda całość przewyższa siłą a także cnotą każdą część wzięta oddzielnie”.

---

<sup>389</sup> Początkowo było to zwyczajne plemienne państwo Franków, następnie stało się jednym z najsilniejszych państw we wczesnośredniowiecznej Europie. W 800 r. na jego bazie utworzone zostało odnowione Cesarstwo Karola I Wielkiego - I. Wood, *The Merovingian Kingdoms*, Longman, London 1994, s. 12-14.

<sup>390</sup> Filozof scholastyczny, teolog jak również członek zakonu dominikanów. Był jednym z najwybitniejszych myślicieli w dziejach chrześcijaństwa. Zasłynął jako święty Kościoła katolickiego. Jeden z doktorów Kościoła, który nauczając oraz tworząc przekazywał owoce swej kontemplacji - J.A. Weisheipl, *Tomasz z Akwinu. Życie, myśl i dzieło*, tłum. Cz. Wesołowski, Polska Prowincja Dominikanów „W drodze”, Poznań 1985, s. 67-69.

<sup>391</sup> R. Barron, *Thomas Aquinas, Spiritual Master*, Crossroad, New York 1996, s. 108-110.

<sup>392</sup> Włoski średniowieczny filozof i pisarz polityczny. W swoim dziele „Obrońca pokoju” twierdzi, iż jednostki nie są indywidualne, bo wchodzi w skład wielkiego organizmu, jakim jest społeczeństwo. Celem państwa jest rozstrzygnięcie konfliktów, sporów i to ono ma zaspokajać potrzeby ludzi. Państwo jest obrońcą pokoju, rząd ma rozkazywać, bo on ma monopol decyzji administracyjnych, sążenia i kontroli. Najlepsze ustroje to monarchia i demokracja. Lud tworzy prawo, ustanawia rząd oraz go kontroluje. Prawo powinno posiadać przymus a także wolę ustawodawczą - K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2004, s. 20-23.

Tak więc suwerenność ludzi jest gwarancją wolności wszystkich, co oznacza, że jeśli ktoś jest przeciwko ludowładztwu, jest także przeciw wolności obywateli oraz opowiada się za despotyzmem<sup>393</sup> czy też tyranią<sup>394</sup>.

U ludów germańskich<sup>395</sup> z okresu plemiennego a także szczepowego, ustrój państwa był bardziej prymitywny niż ustrój państw starożytnych. Funkcje państwowe sprowadzały się do ochrony plemienia a także sądownictwa. W tym czasie dominowało prawo zwyczajowe, którego istnienie potwierdzano na wiecach. Król był wodzem oraz jednocześnie prawodawcą. Najważniejszym organem władzy był wiec, czyli zgromadzenie wszystkich wolnych ludzi, którzy byli zdolni do noszenia broni. Na wiecu zajmowano się najważniejszymi sprawami dotyczącymi danej społeczności. Do jego kompetencji należało m.in. wypowiedanie wojny oraz zawieranie pokoju, sądownictwo najważniejszych spraw, wybór króla (*rex*). Na wiecach nie głosowano. Swoje poparcie uczestnicy wyrażali tylko poprzez potrząsanie włóczniami, a sprzeciw - szemraniem. Ustrój taki określamy mianem demokracji wojennej<sup>396</sup>. Demokracja bezpośrednia - ponieważ wszyscy wolni ludzie zdolni do noszenia broni mieli przysługujące prawo decydowania o losie swojego państwa bezpośrednio na wiecach, a wojenna - dlatego, iż państwo pełniło głównie funkcje wojskowe<sup>397</sup>.

---

<sup>393</sup> Ustrój, w którym cała władza nad państwem skupiona jest w rękę jednej osoby, tytułującej się przeważnie królem lub cesarzem. Władca sprawuje legalnie zdobytą władzę, nie podlegając żadnym prawom. Władca skupia w swoim ręku władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. W celu utrzymania władzy stosuje często narzędzia siłowe do zastraszania społeczeństwa oraz eliminuje ewentualnych konkurentów. Arystoteles uważał, że rządy jednoosobowe przynoszą korzyść tylko dla kół rządzących - L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 431-433.

<sup>394</sup> Osoba sprawująca nieograniczoną władzę, zdobytą niezgodnie z prawem. Rządy tyrańskie (lub tyranów) noszą nazwę tyranii. Termin ma pochodzenie małoazjatyckie oraz został zapożyczony przez Greków z luwijskiego tarwana „sędzia” bądź ugaryckiego zuranu „książę”. Pierwotne znaczenie tegoż słowa nie nosiło współczesnego znaczenia i oznaczało jednostkę, która dokonywała przewrotu w mieście-państwie i obejmowała pełnię władzy. Pierwsze znane jego użycie pojawia się w VII w. p.n.e. w samych wierszach poety Archilocha z Paros. Tyran był zazwyczaj przywódcą ludu w walce z oligarchami, jak również cieszył się jego poparciem. Wielu tyranów było prawodawcami lub kodyfikatorami istniejących praw, a państwa greckie przeżywały pod ich rządami rozkwit gospodarczy a także kulturalny - I. Yakubovich, *Sociolinguistics of the Luvian Language*, Brill, Leiden 2010, s. 184-185.

<sup>395</sup> Odłam Indoeuropejczyków żyjący w północnej a także środkowo-północnej Europie, na północ od ludów celtyckich, posługujący się językami germańskimi. Germanami przyjęło się nazywać grupę ludów pochodzących z indoeuropejskiej rodziny językowej. Prahajczyzną tych ludów jest obszar współczesnej Danii, południowej Skandynawii oraz Szlezwiaku. Nazwy Germanie po raz pierwszy użył Poseidonios, a w ślad za nim Juliusz Cezar. We wczesnym średniowieczu zaczęli wybierać wojskowych naczelników, wywodzących się z najznakomitszego pokolenia - A.C. Murray, *Germanic Kinship Structure: Studies in Law and Societies in Antiquity and the Early Middle Ages*, Pontifical Institute of Mediaeval Studies, Toronto 1983, s. 43-45.

<sup>396</sup> Alternatywna nazwa państwa plemiennego, która pochodzi od charakterystycznych cech: rozległych funkcji wojskowych państwa i demokratycznego charakteru władzy sprawowanej przez wiece. Na skutek długotrwałego oddalenia się niektórych członków plemienia od swoich dawnych zajęć (rolnictwa, rzemiosła a także hodowli), grupował się stały oddział wolnych ludzi zajmujących się głównie walką, późniejsza tzw. drużyna. Wyłaniała ona swojego wodza, początkowo tylko na okres toczonych walki. Wraz ze wzrostem autorytetu oraz liczby wojen wódz stał się instytucją stałą (monarchą) - M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 66-68.

<sup>397</sup> T. Manteuffel, *Historia Powszechna. Średniowiecze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2005, s. 387-340.

Królestwo Franków miało charakter patrymonialny<sup>398</sup>. Król dysponował państwem jak swoją własnością oraz tylko on posiadał władzę ustawodawczą i sprawował ją poprzez wydawanie kapitularzy (*capitularia*<sup>399</sup>). Na początku, tak jak to miało miejsce w państwach plemiennych oraz szczepowych, król zwoływał okresowo zgromadzenia ludowe, czyli wiece, w których mieli prawo uczestniczyć tylko wolni Frankowie, którzy byli zdolni do noszenia broni. Zgromadzenia te postanawiały o sprawach ważnych dla państwa. Stopniowo jednak traciły one na znaczeniu. Ostatecznie ustalił się zwyczaj zwoływania ich tylko raz na rok, za Merowingów w marcu (Poła Marcowe<sup>400</sup>), a za Karolingów w maju (Poła Majowe<sup>401</sup>).

Średniowieczna Francja była państwem o charakterze lennym<sup>402</sup>. Król był najwyżej postawiony wśród hierarchii lennej. Do niego należała władza zwierzchnia na terenie całego królestwa oraz uprawnienia książęce na terenie swojej domeny. Oprócz tego posiadał władzę ustawodawczą przejawiającą się w możliwości rozdysponowywania ustaw (*ordonansów*<sup>403</sup>). Królowie z dynastii Kapetyngów<sup>404</sup> powołując się na tradycję *placita*, zwoływali liczne rady nadworne zwane kuriami (*Curia Regia*<sup>405</sup>).

---

<sup>398</sup> Najstarsza forma monarchii feudalnej, zapoczątkowana w państwie frankijskim jeszcze za panowania dynastii Merowingów, chociaż jej kluczowy rozkwit przypadł na czasy rządów dynastii Karolingów. Charakterystyczna dla wczesnego średniowiecza. Jej nazwa pochodzi od łacińskiego słowa *patrimonium* (ojcowizna, dziedziczny majątek) - M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 54-56.

<sup>399</sup> Zbiór praw z czasów Karola Wielkiego i jego następców. Kapitularze zawierały najczęściej przepisy prawa publicznego, ich nazwa pochodzi od łacińskiego terminu *capitula* oznaczającego rozdział zarządzeń królewskich - A. Dziadzio, *Powszechna Historia Prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s. 211-213.

<sup>400</sup> W czasach państwa frankijskiego było to doroczne zgromadzenie wolnych Franków. W początkowym okresie zwoływane przez króla w marcu. Był to rodzaj wieceu, na którym: król ogłaszał ważne akty prawne, odbywały się sądy, dokonywano nadzwyczajnego poboru danin, dokonywano przeglądu wojsk jak również decydowano o sprawach dotyczących wojny i pokoju (często zgromadzenie kończyło się wyruszeniem na wojnę) - P. Wróbel, *Państwo Franków*, [w:] *Wielka historia świata*, t. 7, red. M. Szulc, Pinnex, Kraków 2001, s. 119-121.

<sup>401</sup> Zmiana terminu wieceu na maj nastąpiła z polecenia Pepina Krótkiego oraz spowodowana była rosnącą liczbą oddziałów konnych w wojsku frankijskim, a co za tym idzie - koniecznością zapewnienia odpowiedniej ilości pożywienia (trawy) dla koni. Dlatego też zdarzało się, że w chłodniejszych latach zgromadzenia te miały miejsce nawet w czerwcu bądź lipcu. Z powodu rozległości państwa dotyczyły w praktyce poszczególnych regionów. Zwyczaj ten zanikł w pierwszej połowie IX w. - P. Wróbel, *op. cit.*, s. 134-137.

<sup>402</sup> W ustroju lennym było to dobro będące przedmiotem kontraktu lennego, tj. nadawane przez seniora wasalowi w użytkowanie i pobieranie części pożytków w zamian za wsparcie militarne lub finansowe. Później przez lenno rozumiano całość stosunków pomiędzy seniorem a wasalem typowych dla feudalizmu. W Europie instytucja ta wywodzi się z połączenia wczesnośredniowiecznych beneficjum oraz komendacji. Przedmiotem lenna była z reguły nieruchomość, choć także urząd lub renta feudalna. Czeskie *léno*, dolnoniemiecki *len* czy polskie *lenno* wywodzą się od wyrazu *lehen* oznaczającego pierwotnie dzierżawę ziemi - K. Tymieniecki, *Historia chłopów polskich do końca XIII w.*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 81-82.

<sup>403</sup> Akt prawotwórczy we Francji, wydawanie którego przysługiwało wyłącznie królowi. Ordonanse wydawane były od czasów trwania rządów dynastii Kapetyngów do końca monarchii - G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustrojów państw*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 101-103.

<sup>404</sup> Przyjęta w historiografii nazwa francuskiego rodu królewskiego panującego we Francji od 987 r. do 1848 r., z krótką przerwą w okresie rewolucji francuskiej, a także I Cesarstwa Francuskiego. Współcześnie panującymi członkami rodu są król Hiszpanii Filip VI oraz Henryk, wielki książę Luksemburga - A. Mączaka, *Dynastie Europy*, Ossolineum, Wrocław 2003, s. 36-38.

<sup>405</sup> W średniowiecznych monarchiach europejskich grupa najwyższych dostojników, w których gronie panujący podejmował arcyważne decyzje - W.A. Morris, *The Lesser Curia Regis Under the First Two Norman Kings of England*, „The American Historical Review” 1929, t. 34, nr 4, s. 772-774.

Nie były one przystępne dla wszystkich wasali korony, czy też ogółu wolnych obywateli. Zapraszani do udziału w tych radach byli tylko ci wasale, na których poparcie mógł liczyć król. Takie zaś *consilium*<sup>406</sup> bezpośrednich wasali, posłusznych wobec króla, niezbędne było do wprowadzenia ogólnokrajowych ustaw oraz zarządzeń.

Odmienne ten problem został rozwiązany w Anglii za czasów wczesnofeudalnych<sup>407</sup>. Była ona rządzona przez królów wybieranych drogą elekcyjną spośród członków rodziny królewskiej na zgromadzeniu witanów (*witenagemot*<sup>408</sup>). Król posiadał władzę ustawodawczą i sądowniczą. Witenagemot wraz z królem podejmował najważniejsze decyzje. W skład tego zgromadzenia wchodził tenowie (*than*<sup>409</sup>), czyli właściciele ziemscy. Zgromadzenie witanów można porównać do *placita*, które odbywały się we Francji. Wraz z przekształceniem się *witemagemot* w kurię królewską (*curia regist*) zanikły w Anglii zgromadzenia, w których mogli brać udział wszyscy pełnoprawni obywatele, czyli tenowie. Zmianie uległa również forma partycypacji obywateli w kierowaniu losami państwa, z bezpośredniej na pośrednią. Natomiast Ruś weszła w okres wczesnofeudalny później niż państwa na zachodzie Europy. Winni temu byli Tatarzy<sup>410</sup> i ich najazdy. Na czele państwa stał książę i do niego należała władza, którą dzielił z urzędnikami sprawującymi w jego imieniu różne funkcje. Rola wieców na Rusi malała wraz z rozwojem państwa<sup>411</sup>.

---

<sup>406</sup> Rada, narada, a także rozmowy w jakiejś ważnej sprawie np. dla działalności państwa czy wobec danej osoby - J. Korpanty, *Mały słownik łacińsko-polski*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001, s. 140-141.

<sup>407</sup> Partykularne prawo zwyczajowe było ograniczane także przez ustawodawstwo monarsze, które w okresie wczesnofeudalnym było dopiero w pierwszej fazie rozwoju, licząc od wielkich wędrówek ludów. Szczególnie silną pozycję, jak na owe czasy zdobyli sobie władcy Rusi Kijowskiej, Anglii a także Sycylii. Autorytet tych monarchów był na tyle silny, że skutecznie ograniczali oni partykularyzm terytorialny, ujednociając praktykę sądową poprzez powszechne zasady orzecznictwa i praktykę prawną, wpływając na rozwój edukacji prawniczej i sposób wykonywania zawodów prawniczych - A. Dziadzio, *op. cit.*, s. 112-114.

<sup>408</sup> W średniowiecznej Anglii była to zaś rada starszyzny, działająca na takiej samej zasadzie co zgromadzenie narodowe, której zadaniem było doradzanie królowi w sprawach wagi państwowej, w tym również dotyczących dziedziczenia tronu. Działała od VII do XI w. W radzie zasiadały zarówno duchowni, a także - w późniejszym czasie - osoby świeckie. Nazwa pochodzi zaś od samego słowa *witena gemōt* oznaczającego „zebranie mądrych ludzi” - H.M. Chadwick, *Studies on Anglo-Saxon Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1905, s. 131-134.

<sup>409</sup> Wpływowi właściciele ziemscy, dzierżący część swych posiadłości od króla, tymczasowo bądź odwoalnie - H. Zins, *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001, s. 214-217.

<sup>410</sup> Grupa ludów tureckich pochodzących z Europy wschodniej a także północnej Azji. Wywodzą się z terenów północno-zachodniej Mongolii i rejonu Bajkału, prawdopodobnie spokrewnieni są z Połowcami i Kipczakami. Weszli w skład imperium Czyngis-chana, będącym państwem mongolskim. Jako element wieloetnicznej armii mongolskiej brali udział w wyprawach na Europę, przez co słowo „Tatarzy” stało się na Zachodzie synonimem Mongołów. Po rozpadzie imperium mongolskiego utworzyli szereg państw w jego zachodniej części, m.in. Złotą Orde, Chanat Astrachański, Chanat Kazański, Chanat Syberyjski Chanat Krymski. W XIV w. przyjęli sunnicką wersję islamu. Koczownicy tatarscy to przede wszystkim wojsko konne. Tylko niewielu z tych właśnie jeźdźców posiadało uzbrojenie podobne do uzbrojenia lekkiej jazdy polskiej, jak szable, dzidy, łuki, tarcze czy kolczugi. Niemniej byli przeciwnikiem groźnym. Z reguły unikali starć z wojskiem, ale zmuszeni walczyli z determinacją - W.A. Serczyk, *Na dalekiej Ukrainie: Dzieje Kozaczyzny do 1648 roku*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984, s. 58-60.

<sup>411</sup> G. Althoff, *Potęga rytuału. Symbolika władzy. Średniowiecze*, tłum. A. Gadzała, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2011, s. 115-117.

Zebranie obywateli (*arengum, concio*<sup>412</sup>) jako uformowanie demokracji bezpośredniej, funkcjonowało w okresie konsularnym, tj. od końca XI do schyłku XII w. Decydowało o najważniejszych sprawach dla miasta, to znaczy stanowiło prawa jak również podatki. Ponadto podejmowało decyzje o wojnie a także pokoju. W jego skład wchodziłi wszyscy pełnoprawni obywatele miasta (*cives*). Dla przykładu w liczącej pięć tysięcy mieszkańców Siennie było 860 stanowisk do obsadzenia, natomiast w większych miastach rada miasta liczyła nawet do kilku tysięcy członków. Z czasem większość uprawnień ustawodawczych zebrań obywateli przejęła Wielka Rada (*consilium generale, maius*<sup>413</sup>). W jej skład wchodziło do 500 znakomitych i zamożnych obywateli, wybieranych najczęściej na okres półroczny. Ze swego grona wybierano Ścisłą radę (*consilium minus, credentiae*<sup>414</sup>), która doradzała oraz kontrolowała konsulów sprawujących władzę wykonawczą w mieście.

Natomiast od końca XII do połowy XIII w. w czasach rządów podesty (*potestas*<sup>415</sup>) zgromadzenie obywateli przetraciło wiele ze swoich uprawnień. Zwoływane było wówczas w nadzwyczajnych okolicznościach, takich jak np. zmiana ustroju (w 1385 r. w Mediolanie). Dodatkowo w okresie cechowym, trwającym w połowie XIII, a także początkach XIV w., znaczenie zgromadzeń ludowych, zwanych wówczas *Radami Ludowymi*<sup>416</sup>, było niewielkie. Powinność zgromadzeń obywateli w okresie *signoriatu*<sup>417</sup> została jeszcze bardziej ograniczona. Całość władzy stopniowo przekazano kapitanowi ludu lub podeście, którzy z czasem stali się faktycznymi władcami miasta i przyjęli tytuł *signora* - pana miasta (*signore del commune*)<sup>418</sup>.

---

<sup>412</sup> Ogólne zebranie obywateli posiadających pełnię praw politycznych - F.J. Coppa, *Planning, Protectionism, and Politics in Liberal Italy: Economics and Politics in the Giolittian Age*, The Catholic University of America Press, Washington 1971, s. 114-116.

<sup>413</sup> Decydowała o kierunkach rozwoju polityki danego miasta - D.M. Smith, *Modern Italy. A Political History*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1997, s. 54-56.

<sup>414</sup> Wybierana z grona Rady Wielkiej. Organ ścisłej władzy miejskiej. Konsul pojawił się w końcu XI w. Władza wykonawcza w mieście. Wybór następował przez elektorów lub poprzedników. Pobierali oni wynagrodzenie (*feudum*). Zobowiązani byli do składania sprawozdań na koniec kadencji. Mogli być wybrani ponownie przez konsulat - kolegialny organ, liczący od 2 do 21 członków. Wtedy kadencja rok, rzadziej 2 lata - A.W. Salomone, *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making 1900-1914*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1945, s. 67-69.

<sup>415</sup> W niektórych średniowiecznych włoskich republikach miejskich, jest to najwyższy urzędnik o uprawnieniach sędziowskich oraz wojskowych. Mianowany (dla zachowania bezstronności) spośród obcych książąt i rycerzy, nie związanych z miejscowymi ugrupowaniami. Urząd ustanowiony w XII w. przez samego cesarza Fryderyka I Barbarossę. Przetrwał do XVI w. - J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Ossolineum, Wrocław 2003, s. 77-79.

<sup>416</sup> Pełniło funkcje zgromadzenia ogólnego - F.J. Coppa, *op. cit.*, s. 17-18.

<sup>417</sup> Forma rządów w komunach miast środkowych i północnych Włoch. Popularna w średniowieczu i w okresie renesansu. Polegała ona na przejmowaniu władzy w miastach przez przedstawicieli bogatych rodów, gdyż często pojawiała się potrzeba stworzenia silnego rządu, np. w obliczu zagrożenia. Prerogatywy przyznane albo przejęte przez możnowładcę były zazwyczaj dożywotnie, a często przechodziły na jego następców. W historii Włoch powstanie *signoria* jest fazą często związane z upadkiem średniowiecznego systemu gminy rządów i powstanie państwa dynastycznego. W tym kontekście słowo *signoria* (tutaj należy rozumieć jako "władzę lordycką") jest używane w opozycji do instytucji gminy lub republiki miejskiej. Skład i szczególne funkcje signoria różniły się w zależności od miasta - D.M. Smith, *op. cit.*, s. 45-47.

<sup>418</sup> J. Le Goff, *Długie średniowiecze*, tłum. M. Żurowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 211-213.

W okresie republik miejskich<sup>419</sup> można wyróżnić ich następujące rodzaje tj. mieszczańskie (Florencja) oraz arystokratyczne (Wenecja). We Florencji od 1250 r. zgromadzenia ludowe całkowicie zanikły. Natomiast istniały w Wenecji, ale przysługiwały jedynie szczątkowe uprawnieniami. Do ich zadań należało w szczególności udzielanie ludowej aklamacji doży, jednakże i to uprawnienie zanikło w XV w.

Czasy wczesnonowożytnie to okres renesansu i oświecenia. I choć trudno w ustrojach państw tego okresu doszukać się jakichkolwiek przejawów władzy sprawowanej przez lud i obywateli, to w pismach filozofów i myślicieli spotykamy je nader często<sup>420</sup>. Machiavelli<sup>421</sup> pozytywnie oceniał ludność, którą uważał za jedyną wartościową składową społeczeństwa. Pisał m.in.: „Jeśli porównuje się władcę, który żyje pod panowaniem prawa, a także lud, który prawa przestrzega, to znajdzie się więcej zalet u ludu niż u władcy; jeśli się porównuje władcę oraz lud, którzy, jedni oraz drudzy, porzucili szacunek dla prawa, znajdzie się u ludzi mniej zła i łatwiejsze jest ono do wyleczenia. Do ludu bez umiaru i poszanowania porządku może prawy człowiek przemówić i prostymi argumentami sprowadzić go na prawe drogi; do złego władcy jednak nikt przemówić nie może i nie ma na niego innego lekarstwa, niż żelazo” i „instynkt ludu prawie zawsze znajdzie słuszną drogę”. Nawet w monarchii władca musi się liczyć z ludem, bo „żadna twierdza mu nie pomoże, jeśli lud go nienawidzi”.

Twórcą nowego ustroju według Niccolò Machiavellego może być tylko jednostka, która posiada *virtù*<sup>422</sup>, czyli rozum, ducha obywatelskiego a także odwagę, w podejmowaniu decyzji. Gdy uformuje się nowy ustrój, miejsce absolutnego oraz niczym nieskrępowanego dyktatora powinien zająć lud. Bo lud tylko jest w stanie zapewnić należyte funkcjonowanie i stabilizację powstałego państwa<sup>423</sup>.

---

<sup>419</sup> W średniowieczu powstały miejskie republiki wśród Italii, które wzorowane były na klasycznej rzymskiej, np. Florencka, Sieny, Lukki, a także republiki kupieckie tj. Republika Wenecka, Republika Genui - B. Zientara, *Historia powszechna średniowiecza*, wyd. 4, Trio, Warszawa 1994, s. 119-121.

<sup>420</sup> S. Grabowska, *Formy...*, *op. cit.*, s. 50-54.

<sup>421</sup> Prawnik, filozof, pisarz społeczny i polityczny, historyk oraz dyplomata florencki. Jedną z postaci włoskiego odrodzenia. Napisał traktat o sprawowaniu władzy pt. „Książę”, który sprawił, że od jego nazwiska powstał termin *machiawelizm*. Opisywał funkcjonowanie zarówno republik, jak i królestw. W 1559 r. jego pisma znalazły się na kościelnym indeksie tzw. ksiąg zakazanych. Słowa „polityka” używał w sensie trochę węższym niż rzecz się ma w powszechnym użyciu. Polityka w jego mniemaniu dotyczyła bezpieczeństwa zewnętrznego, pokoju wewnętrznego, stabilności oraz poziomu zamożności. Natomiast nie obejmowała już wychowania, realizacji ideałów i moralności - A. Kłoskowska, *Machiavelli jako humanista na tle włoskiego Odrodzenia*, Ossolineum, Wrocław 1954, s. 19-21.

<sup>422</sup> Ważnym dla zrozumienia filozofii Machiavellego pojęciem jest cnota *virtù* - zbiór specyficznych sprawności politycznych: energii, inicjatywy, zdolności do podejmowania decyzji oraz szybkiego działania. To ona pozwala nam choć częściowo zapanować nad naszym losem, którym jednak i tak w znacznej mierze rządzi przypadek. W ten sposób projekt Machiavellego przeciwstawia się dominującej wewnątrz średniowiecza koncepcji boskiej opatrności - P. Fiktus, *Interpretacje virtù Niccolò Machiavellego w nauce polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” (*Studia Erasmiانا Wratislaviensia*) 2008, z. 3, s. 105-107.

<sup>423</sup> A. Bachini, *Średniowiecze. Burzliwy okres: od barbarzyńców do odrodzenia*, tłum. Z. Ziółkowski, Bellona, Warszawa 2001, s. 98-100.



„Jeśli jednowładcy górują nad ludem, gdzie idzie o nadanie praw, nadanie kształtu życiu państwowemu, wprowadzenie nowego porządku, jak również nowej organizacji, lud stoi bez porównania wyżej od nich, jeśli idzie o utrzymanie nadanego porządku”<sup>424</sup>.

Czasy późnonowoczesne, zwane również nowożytnymi<sup>425</sup>, wiążą się ściśle z pojęciem państwa konstytucyjnego. W tym okresie funkcjonował cały szereg uformowanych rządów, ściśle związanych z przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi. W czasach nowożytnych nastąpiło powłóczyście odradzanie się zróżnicowanych systemów demokracji bezpośredniej, głównie referendum. Proces ten był najbardziej widoczny we Francji, jak również Szwajcarii. Jednakże i w tym okresie demokratyczne konstrukcje władzy miały swoich przeciwników. Przeciwnikiem demokracji bezpośredniej jako formy ustroju był Immanuel Kant<sup>426</sup>. Według jego teorii, państwo demokratyczne nie będzie nigdy państwem prawa. Na potwierdzenie swej teorii przedstawia trzy silne argumenty. Po pierwsze, demokracja bezpośrednia jest ustrojem despotycznym, albowiem dopuszcza stosowanie siły przez większość posiadającą władzę w stosunku do jednostki. Po drugie, nie jest ona przedstawicielską formą rządów, co w opinii Kanta nie kwalifikuje jej jako formy rządów, ponieważ prawodawca jest zarazem wykonawcą swej woli. I po trzecie, demokracja bezpośrednia nie jest w stanie pokojowo przekształcić się w ustrój praworządny. W jej przypadku zmiana może nastąpić tylko w drodze rewolucji<sup>427</sup>.

Czasy współczesne stanowią w dziejach państwa oraz prawa nie tylko część historii, lecz także część nadal obowiązujących systemów prawnych. Jak również i w tych czasach demokracja bezpośrednia miała a także ma swoich zwolenników, jak i przeciwników. Jednym ze zwolenników demokracji bezpośredniej jest włoski Giovanni Sartori<sup>428</sup>, który twierdził, że współczesne rozumienie pojęcia „demokracja bezpośrednia” ma niewiele wspólnego z tym pojęciem pochodzącym z V w. p.n.e<sup>429</sup>.

---

<sup>424</sup> T. Filipiak, *O ewolucji idei demokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 154-156.

<sup>425</sup> Epoka w historii następująca według tradycyjnej periodyzacji po średniowieczu oraz poprzedzająca XIX w. (jako epokę). Za jej datę początkową uznaje się najczęściej upadek Konstantynopola, a tym samym cywilizacji bizantyńskiej (1453 r.) lub odkrycie Ameryki przez Krzysztofa Kolumba (1492 r.). Obie te daty mają wyłącznie charakter umowny. Upadek Bizancjum miał ograniczony wpływ na sam rozwój kultury europejskiej, natomiast ekspansja europejska w kierunku zachodnim i południowym przyniosła skutki w XVI w. - Z. Wójcik, *Historia powszechna. Wiek XVI-XVII*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 481-482.

<sup>426</sup> Niemiecki filozof oświeceniowy. Był twórcą filozofii krytycznej (transcendentalnej) zakładającej, że podmiot jest poznawczym warunkiem przedmiotu. Podstawowymi cechami jego koncepcji filozoficznej są: agnostycyzm poznawczy względem tak zwanych noumenów jak również aprioryzm w stosunku do zjawisk - M. Żelazny, *Kant dla początkujących*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 63-65.

<sup>427</sup> D. Folscheid, *Wielkie daty filozofii nowożytnej i współczesnej*, tłum. J. Niecikowski, Prószyński i S-ka, Warszawa 2000, s. 106-108.

<sup>428</sup> Włoski teoretyk polityki. Specjalizujący się w dziedzinie techniki porównań systemów politycznych a także ustrojów w przestrzeni geopolitycznej lub w samej płaszczyźnie historycznej - G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996, s. 165-167.

<sup>429</sup> W. Reinhard, *Życie po europejsku: od czasów najdawniejszych do współczesności*, tłum. J. Antkowiak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009, s. 398-399

Podstawowymi różnicami są przede wszystkim: brak państwa (we współczesnym tego słowa rozumieniu) wewnątrz demokracji antycznych<sup>430</sup>, które zorganizowane były w głównej mierze na konstrukcje miast - wspólnot (*polis*). Czynnikiem geograficznym (małe bądź duże terytorium). Różnice demograficzne (niewielka wspólnota, około 40 000 tys. obywateli/duże narody). Jednakże pomimo zmian, jakie zaszły na samej drodze ewolucji wśród pojmowania terminu „demokracja bezpośrednia”, uważał tę formę władzy za najlepszą. Ponadto twierdził, że: „nie potrafimy (...) (udowodnić demokracji bezpośredniej), ale sądzę, iż możemy przekonywająco argumentować, że demokracja jest godna wyboru”<sup>431</sup>.

O demokracji współczesnej Giovanni Sartori pisze tak oto: „Wszystkie znane nam demokracje są pośrednie, to znaczy - stanowią demokracje przedstawicielskie, wewnątrz których jesteśmy rządzani przez naszych reprezentantów, nie zaś rządzimy się sami sobą. Współcześnie brakuje nam doświadczenia z demokracją bezpośrednią typu greckiego”. Uważa także, że „demokracja bezpośrednia pozwala na ciągły udział ludu w sprawowaniu władzy, podczas gdy demokracja pośrednia sprowadza się w gruncie rzeczy tylko do systemu kontroli oraz ograniczania władzy”<sup>432</sup>.

Natomiast jeżeli chodzi o genezę demokracji partycypacyjnej to jest ona odmienna od pochodzenia demokracji bezpośredniej. Wielki powrót pojęcia demokracji partycypacyjnej rozpoczął się wraz z rozwojem ruchów dysydenckich wewnątrz państw bloku sowieckiego w latach siedemdziesiątych oraz osiemdziesiątych XX w. Równocześnie z pojawieniem się tej idei wśród państw komunistycznych jak również socjalistycznych rozpoczął się renesans zainteresowania tą tematyką wewnątrz świata demokratycznego<sup>433</sup>.

---

<sup>430</sup> Podstawą demokracji ateńskiej były wówczas rządy większości, rotacyjność urzędów i masowe uczestnictwo. Na zgromadzeniach wszyscy pełnoprawni obywatele płci męskiej brali czynny udział w głosowaniu (demokracja bezpośrednia). Wszystkie najważniejsze decyzje o doniosłości państwowej podejmowane były jedynie przez Zgromadzenie Ludowe. Głosowanie odbywało się głównie w miejscach publicznych (*agora*, *panyks*), zwykle przez podniesienie rąk, czasem przez fizyczny podział np. „Wszyscy, którzy są za, idą na lewo”. W sytuacjach szczególnej wagi stosowano także inne metody tj. wrzucenie kamieni. Głosować mogli tylko dorośli mężczyźni, mający tylko status obywatela. Łącznie uprawnionych było około 30 tysięcy osób. Kobiety, dzieci, niewolnicy, jak również obcokrajowcy, których wielu zamieszkiwało wewnątrz Aten, nie mieli prawa głosu. Prawem głosu nie dysponowali metojkowie. Istniało kilka przepisów i ograniczeń dotyczących władzy zgromadzenia, z wartym odnotowania *Graphē Paranomon* (także ustalonym przez zgromadzenie), które nie pozwalało na przyjęcie prawa sprzecznego z innym. Demokracja dla Ateńczyków znaczyła równość w podejmowaniu decyzji, nie zaś wybór osób (demokracja pośrednia). Przeciwnicy demokracji nazywali ją ochlokracją (z gr. *ochlos* - tłum, motłoch), co odnosi się szczególnie do jej formy późniejszej, po Peryklesie. Czasem pierwsze formy demokracji widzi się już w samej prehistorii - mówi się wtedy o tzw. demokracji plemienną. Na terenie starożytnej Grecji pewne cechy demokracji plemienną przejawiała kultura mykeńska. Około 1000 r. p.n.e. na terenie dzisiejszej Grecji, po długich oraz zawziętych walkach, zaczęły formować się zręby przyszłych miast-państw (*polis*) - B. Bravo, E. Wipszycka, M. Węcowski, A. Wolicki, *op. cit.*, s. 324-326.

<sup>431</sup> S. Grabowska, *op. cit.*, s. 81-83.

<sup>432</sup> A. Jamróz, *Demokracja*, Temida 2, Białystok 1995, s. 134-136.

<sup>433</sup> J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Społeczny Instytut Wydawniczy, Kraków 1994, s. 113-115; Ch. Taylor, *Kiedy mówimy społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994, s. 54-56.

Jak podkreśliła Wiera Paradowska: „Możliwe są opinie badaczy tej problematyki, że o ile na Wschodzie pojęcie demokracji partycypacyjnej służyło w pojedynku ideologicznym z dyktaturą państwa, o tyle na Zachodzie termin ten pobudzał do pracy teoretycznej”<sup>434</sup>.

George Weigel<sup>435</sup> w pracy „Ostateczna rewolucja”<sup>436</sup> wyraził pogląd, iż „nie byłoby upadku komunizmu, nie biorąc pod uwagę sprzyjających okoliczności międzynarodowych, bez moralnego zaangażowania samych obywateli - czyli mowa o demokracji partycypacyjnej, bez „zwrócenia się ku dobru, ku temu, co prawdziwe i ludzkie, oraz czynnego sprzeciwu wobec kultury kłamstwa”<sup>437</sup>. Autor „Ostatecznej rewolucji” wskazał zarazem na kluczowy czynnik przyspieszający to dzieło - punkt zwrotny owej rewolucji sumienia - pamiętne słowa Jana Pawła II do rodaków wygłoszone podczas swojej pierwszej pielgrzymki<sup>438</sup> w 1979 r., które brzmiały: „Niech zstąpi Duch Twój i odnowi oblicze ziemi - tej ziemi”<sup>439</sup>.

Przyjęto się uważać, iż demokracja partycypacyjna ustosunkowuje się do porządku demokratycznego, a mówiąc ściślej do liberalno-demokratycznego. Jednakże zastosowanie tejże kategorii do obserwacji procesów społeczno-politycznych zachodzących w Polsce (Europie Środkowowschodniej) lat siedemdziesiątych a także osiemdziesiątych XX w. stawia problem demokracji partycypacyjnej w nowym świetle<sup>440</sup>. Nawiązując do przedmiotowego zagadnienia, wielu badaczy doszło do konkluzji, że należy skonstruować wielorakie modele demokracji partycypacyjnej<sup>441</sup>.

---

<sup>434</sup> W. Paradowska, *O podmiocie etycznym i podmiocie etyki*, [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005, s. 55-58.

<sup>435</sup> Amerykański pisarz katolicki, teolog, działacz społeczny oraz polityczny. Główną część twórczości pisarskiej Weigla zajmują sprawy religii i kultury. Jest uważany za pisarza ortodoksyjnego w kwestiach wiary i pod tym względem porównywany jest do papieża Jana Pawła II jak również Benedykta XVI. Był jednym z sygnatariuszy dokumentu „Evangelicals and Catholics Together” w 1994 r. - R. Dyboski, *Wielcy pisarze amerykańscy*, Instytut Wydawniczy „Pax”, Warszawa 1958, s. 321-323.

<sup>436</sup> Amerykański intelektualista próbuje z perspektywy Zachodu ukazać przemianę, jakie dokonały się w Europie Środkowej oraz Wschodniej pod koniec lat osiemdziesiątych. Doskonale zorientowany w realiach, widzi upadek komunizmu przede wszystkim jako kluczowe zwycięstwo ludzkiego ducha. Szczególną wartość nadaje książce przedstawienie polityki wschodniej Stolicy Apostolskiej a także ukazanie roli kościoła w wydarzeniach 1989 r. w Polsce, jak również Czechosłowacji - R. Dyboski, *op. cit.*, s. 264-266.

<sup>437</sup> G. Weigel, *Ostateczna rewolucja: Kościół sprzeciwu a upadek komunizmu*, tłum. W. Buchner, Polska Prowincja Dominikanów „W drodze”, Poznań 1995, s. 112-113.

<sup>438</sup> Pierwsza pielgrzymka Jana Pawła II do Polski przebiegała pod hasłem „*Gaude Mater Polonia*”. Odbywała się w dniach 2-10 czerwca 1979 r. - M. Balon, *Wielki Pontyfikat Św. Jana Pawła II*, Dom Wydawniczy Rafael, Kraków 2018, s. 54-56.

<sup>439</sup> L. Holmes, *Communism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 119-121.

<sup>440</sup> Odrodzenie demokracji partycypacyjnej wśród Polski miało głównie miejsce w okresie walki z państwem. To spowodowało, iż mimo upływu lat przywołany termin dla wielu wciąż pozostaje „zawołaniem bojowym” - M. Walzer, *O tolerancji*, tłum. T. Baszniak, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997, s. 104-106.

<sup>441</sup> Jak podkreślił Kazimierz Dziubka: „Zarówno na gruncie doktrynalnym i filozoficznym, jak też w praktyce ustrojowej nie ukstałował się tylko jeden, określony model demokracji partycypacyjnej, którym można byłoby posługiwać się wewnątrz analiz komparatystycznych bądź - jako wzorzec normatywny - wśród oceny rozwoju politycznego, społecznego lub ekonomicznego różnych demokracji” - K. Dziubka, *Spoleczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 2, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1998, s. 34-36.

Wewnątrz systemu demokratycznego partycypacja społeczna jest postrzegana jako niezależna od państwa, choć przez nie chroniona jest sfera społecznego współdziałania. Demokracja partycypacyjna nie działa wśród opozycji do demokratycznego państwa, ale współpracuje z nim. W przypadku systemów niedemokratycznych partycypacja społeczna (jeśli istnieje) nie współpracuje z państwem, ale stanowi alternatywę lub opozycję<sup>442</sup>.

Do końca XVIII w. samo określenie „demokracja partycypacyjna” jest równoznaczne z terminami państwo” bądź „społeczeństwo polityczne”<sup>443</sup>. Widać w tym wyraźnie jego klasyczne pochodzenie. Był on bardziej lub mniej bezpośrednim tłumaczeniem cycerońskiego terminu *societas civilis*<sup>444</sup> a także arystotelesowskiego *koinonia politike*<sup>445</sup>. W obu teoriach demokracja partycypacyjna reprezentowała swoje najwyższe stadium rozwoju moralnego społeczeństwa, państwo natomiast było produktem naturalnego instynktu społecznego ludzi. Według Arystotelesa, cały rozwój społeczny zmierzał do stworzenia państwa. Etapami tego rozwoju były: powstanie rodziny (gospodarstwa domowego), gminy wiejskiej, a w końcu państwa, będącego przykładem wspólnoty doskonałej. Za najbardziej fundamentalne prawo naturalne uznawał on dążenie do szczęścia, które człowiek może osiągnąć tylko w państwie. Kto zaś żyje poza państwem - twierdził Arystoteles - jest „albo nędznikiem, albo nadludzką istotą”. Przeto pragnąc zaspokoić swoje najbardziej naturalne pragnienie (szczęścia), człowiek musi szukać państwa, jest on więc „istotą polityczną” (*zoon politikon*<sup>446</sup>), a państwo stanowi cel jego naturalnych dążeń i najwyższą wartość<sup>447</sup>.

---

<sup>442</sup> M. Rachwał, *op. cit.*, s. 26-29.

<sup>443</sup> K. Kumar, *Społeczeństwo obywatelskie: rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997, s. 295-297.

<sup>444</sup> Społeczeństwo obywatelskie można rozumieć jako "trzeci sektor" społeczeństwa, odrębny od rządu i biznesu, obejmujący także rodzinę i sferę prywatną. Przez innych autorów "społeczeństwo obywatelskie" jest używane w znaczeniu: 1) skupiska organizacji pozarządowych i instytucji, które manifestują interesy oraz wolę obywateli lub 2) osób i organizacji w społeczeństwie niezależnym od rządu. Czasami termin społeczeństwo obywatelskie jest używany w bardziej ogólnym sensie „elementów takich jak wolność słowa, niezależne sądownictwo itp., które tworzą społeczeństwo demokratyczne”. Szczególnie w dyskusjach między myślicielami Europy Środkowej oraz Wschodniej społeczeństwo obywatelskie postrzegane jest również jako normatywna koncepcja - N. Perlas, *Shaping Globalization: Civil Society, Cultural Power and Threefolding*, New Society Publishers, Canada 2003, s. 37-40.

<sup>445</sup> Oznacza zaangażowanie obywatela w życie państwa, gdyż tylko taka droga, według starożytnych, dawała poczucie spełnienia a także była ważnym elementem spajającym społeczeństwo. Zgodnie z tą myślą nie ma zaś podziału na wolność prywatną oraz polityczną. Istnieje tylko ta druga i to w niej zawarta jest cała symbolika szczęścia (*eudaimonia*). Społeczeństwo obywatelskie, czy raczej wspólnota obywatelska, opiera się głównie na zaangażowaniu wolnych jednostek w sprawy państwa. Związane jest to z tym, iż każdy obywatel zgodnie z wewnętrznymi potrzebami, neutralizując partykularne popędy, dąży do osiągnięcia celów nadrzędnych, czyli budowania ładu politycznego, sprawiedliwości i prawa - A. Krokiewicz, *Arystoteles, Pirron i Plotyn*, Instytut Wydawniczy „Pax”, Warszawa 1974, s. 271-273.

<sup>446</sup> W dosłownym tłumaczeniu zwierzę polityczne inaczej istota społeczna. Arystotelesowska definicja człowieka jako istoty z natury zdolnej do uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym państwa - Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007, s. 328-330.

<sup>447</sup> K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie: wybrane... op. cit.*, s. 34-36.

Arystotelesowska doskonałość demokracji partycypacyjnej wyrażała zatem taką formę porządku społecznego, w ramach którego obywatele kształtują stosując stosunki między sobą na podstawie istniejącego systemu praw, a także aktywnie uczestniczą w życiu publicznym. Z poglądem tym ściśle korespondowało przekonanie o potrzebie zacierania podziału między sferą prywatną a publiczną.

U zarania tradycji republikańskiej demokrację partycypacyjną rozumiano więc jako wspólnotę obywateli w dosłownym tego słowa znaczeniu. Podkreślenia domaga się przede wszystkim to, że pojęcie obywatelstwa wiązało się nie tylko z przynależnością do wspólnoty, ale także zasadzało się na czynnym uczestnictwie w jej życiu politycznym, w podejmowaniu wraz z innymi decyzji dotyczących całej zbiorowości a także odpowiedzialności za dobro wspólne<sup>448</sup>. Obywatelstwo kojarzono wobec tego nie tylko wewnątrz uprawnień jednostek, którym odpowiadały powinności wspólnoty, lecz głównie z obowiązkiem służby publicznej. Była to przede wszystkim aktywność uniwersalna w tym sensie, iż dotyczyła uniwersalnego dobra całej wspólnoty. Obywatel był wolny tylko dzięki temu, że uczestniczył wśród życia politycznego zwanym *polis*. Tego rodzaju wolność obywatelska nie miała nic wspólnego z nowożytnym pojęciem wolności indywidualnej, oznaczającej niezależność od przymusu oraz arbitralnej woli innego człowieka. W antycznej demokracji wolność do tego, by rządzić i być rządzonym, była podstawą politycznej równości obywateli, nieznaną „dobrodziejstw niezależności osobistej”, które staną się udziałem samych członków nowożytnych demokracji partycypacyjnych<sup>449</sup>.

Do Arystotelesowskiej koncepcji nawiązywali między innymi polityk i wódz Ciceron (*civitas oraz res publica*), Jean-Jacques Rousseau (koncepcja suwerenności ludu oraz woli powszechnej), jak również Hannah Arendt (*polis* jako forma organizacji społeczeństwa, która wyklucza stosowanie przemocy a także przymusu). We wszystkich tych koncepcjach dominuje pogląd, iż życie publiczne zapewnia jednostce większą możliwość samorealizacji niż życie prywatne<sup>450</sup>. Zatem sama idea demokracji partycypacyjnej, wywodzi się pierwotnie z klasycznej tradycji republikańskiej, zapoczątkowanej przez Arystotelesa i kontynuowanej w Rzymie, do której ideałów sięgali myśliciele włoskiego renesansu oraz wczesnonowożytnej myśli politycznej<sup>451</sup>.

---

<sup>448</sup> S. Filipowicz, *Demokracja bez złudzeń i sentymentów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1992, s. 116-118.

<sup>449</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata oraz jej źródła*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2004, s. 23-25.

<sup>450</sup> K. Dziubka, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla 2, Wrocław 2002, s. 414-416.

<sup>451</sup> A. Everitt, *Chwała Rzymu*, tłum. N. Radomski, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2020, s. 143-146.

Elementem spajającym tę tradycję jest samo przekonanie, że człowiek realizuje się poprzez uczestnictwo w życiu wspólnoty politycznej, której dobro dopomina się podporządkowania prywatnego „ja” domenie tego, co publiczne. Demokracja partycypacyjna rozumiana jest tutaj jako zmierzająca do powszechnego dobra wspólnota moralna, której status ontologiczny<sup>452</sup> jest pierwotny wobec jej poszczególnych członków. Dlatego też wewnątrz odniesienia do tej tradycji, nieznającej zaś rozdziału między demokracją partycypacyjną a państwem, bardziej uzasadnione wydaje się używanie zatem terminu „wspólnota obywatelska”. Jednocześnie z ważnym zaznaczeniem, że pojmowano ją zarazem jako wspólnotę polityczną. Jej podstawą była klasyczna idea obywatelstwa, zakładająca, że obywatelskość człowieka realizuje się w działaniu i aktywnym uczestnictwie, które niejako wypływa z jego politycznej natury. Obywatel nie mógł więc być wyłącznie posłusznym poddanym tego, kto rządzi, lecz brał udział w rządzeniu wraz z innymi obywatelami. Takie ujęcie obywatelstwa było podstawą republikańskiego pojęcia wolności, zakładającego, że tylko samorządna wspólnota jest prawdziwie wolna oraz wiążącego wolność obywateli z uczestnictwem w życiu politycznym wspólnoty a także stanowieniu jej praw<sup>453</sup>.

W XVII i XVIII w. w myśleniu politycznym zaczął się kształtować nowy ideał demokracji partycypacyjnej, pojmowanej jako społeczeństwo jednostek, których relacja do państwa domaga się określenia. O ile bowiem w tradycji republikańskiej demokracja partycypacyjna było zarazem społeczeństwem politycznym, o tyle w tradycji nowożytnej dokonuje się w głównej mierze swoista rewolucja semantyczna<sup>454</sup>. W jej wyniku termin „demokracja partycypacyjna” nie tylko przestał być tożsamy z terminem „społeczeństwo polityczne” (państwo), ale dla wielu autorów zaczął określać stosunki, które nie mieszczą się wśród pojęcia państwa, z synonimu społeczeństwa politycznego zmieniając się w antonim. Wraz z rozwojem teorii indywidualnych uprawnień zmienia się także jego rozumienie.

---

<sup>452</sup> Podstawowy (obok epistemologii oraz aksjologii) dział filozofii starający się badać strukturę rzeczywistości oraz zajmujący się problematyką związaną z pojęciami bytu, istoty, istnienia i jego sposobów, przedmiotu jego własności, przyczynowości, czasu, przestrzeni, konieczności oraz możliwości. Choć termin „ontologia” pojawił się dopiero w erze nowożytnej, już starożytni Grecy snuli rozważania nad istotą bytu. Pierwsi filozofowie - presokratycy - koncentrowali się na próbach rozwiązania tzw. zagadnienia *arche*, szukając odpowiedzi na pytanie, co stanowi przasadę i praprzyczynę rzeczywistości. Powstało wiele sprzecznych i wykluczających się odpowiedzi, co sprawiło, że zagadnienie *arche* straciło zainteresowanie na rzecz kwestii, które dziś określilibyśmy mianem humanistycznych. Zarówno sofisci jak i Sokrates koncentrowali swoje rozważania na etyce i innych kwestiach niezwiązanych bezpośrednio z teorią bytu - W. Stróżewski, *Ontologia*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, wyd. 1, Kraków 2004, s. 19-21.

<sup>453</sup> P. Braud, *Rozkosze demokracji*, tłum. A. Matusiak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 117-119.

<sup>454</sup> W węższym rozumieniu termin ten odnosi się głównie do tak zwanej kryterialnej cechy semantycznej - cechy wspólnej wszystkim desygnatom danej nazwy. Natomiast wewnątrz szerszego rozumieniu pojęcie to nawiązuje także do tzw. konotacyjnych cech semantycznych, a więc cech łączonych stereotypowo bądź na podstawie doświadczenia kulturowego z daną klasą obiektów czy określeń - J. Anusiewicz, *Lingwistyka kulturowa. Zarys problematyki*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1994, s. 47-49.

Liberalnym ideałem staje się jednak wolność indywidualna bądź prywatna, która oznacza sferę uprawnień jednostki, zabezpieczonych przede wszystkim przed naruszeniami ze strony władzy politycznej<sup>455</sup>.

Tymczasem w tradycji republikańskiej pojęcie demokracji partycypacyjnej łączyło się z wymiarem obywatelskości, który określał głównie relację jednostki do państwa - wspólnoty politycznej. Wewnątrz tradycji liberalnej wymiar obywatelskości nie znika zupełnie, ale traci centralnie na znaczeniu i jest pojmowany raczej w kategoriach uprawnień niż obowiązków<sup>456</sup>. Dobro wspólne, które było zaś pierwszoplanowym terminem dla republik sfery politycznej, zgodnie z metodologicznym a także etycznym indywidualizmem, może być tylko postulatem. Liberalne pojęcie demokracji partycypacyjnej odzwierciedla odmianę kultury politycznej<sup>457</sup>, jaka narodziła się na przełomie XVII i XVIII w., znamionując myślenie w kategoriach ładu prawnego chroniącego ludzkie uprawnienia oraz wolny rynek dóbr i usług. Myśleniu temu towarzyszy liberalne ujęcie wolności, która nie jest kojarzona z samą wolnością wspólnoty politycznej, lecz z brakiem przymusu i indywidualną niezależnością. Liberałowie zwracają uwagę na właściwe określenie obszaru minimalnej oraz koniecznej niezależności jednostki wśród demokracji partycypacyjnej. Dostrzegając dostateczne gwarancje owej niezależności wewnątrz ładu prawnego, a w mniejszym stopniu akcentując rozwiązania instytucjonalne, wiążące się z określonym ustrojem politycznym jako tym, w którym wolność może być realizowana. Dla republikańców aspekt instytucjonalny był sztandarowy: uznawali, że tylko w republice, pojmowane jako wolne państwo, może być chroniona istotna wolność jednostki - obywatela<sup>458</sup>.

Szczególnie istotne dla rozwoju idei demokracji partycypacyjnej okazały się również deliberowania George Wilhelma Friedricha Hegla. Podobnie, jak klasycy myśli liberalnej, Hegel wprowadził rozróżnienie na społeczeństwo obywatelskie a także państwo.

---

<sup>455</sup> I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 182-184.

<sup>456</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*, s. 113-115.

<sup>457</sup> Kultura polityczna, podobnie jak kultura obywatelska, zachodzą w przestrzeni życia publicznego (którą bada socjologia życia publicznego). Życie publiczne składa się z aktywności politycznych jak również z aktywności apolitycznych. W obrębie aktywności politycznych - takich jak kandydowanie i głosowanie w wyborach, udział w demonstracjach, pisanie petycji, wyrażanie opinii politycznych, organizowanie się wokół celów politycznych - realizuje się tylko polityczna część roli obywatelskiej. Obok niej rola obywatelska może być realizowana w takich apolitycznych aktywnościach, jak działalność charytatywna oraz pomocowa, samoorganizacja wokół politycznych celów, działalność edukacyjna oraz promująca pewne style życia. Kultura obywatelska obejmuje zarówno polityczne a także apolityczne aktywności obywatela. Na wysoką kulturę obywatelską składa się również społeczny zasób zaufania, norm i powiązań. Ponadto wzajemnie wzmacnia się ona i kumuluje. O niskiej kulturze obywatelskiej mówi się zaś wtedy, kiedy zaufanie do innych jest znikome, a tolerancja dla odmiennych racji niezbyt wysoka i przeważa dążenie do realizacji interesów charakterystycznych dla danej grupy - E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa 2008, s. 176-178.

<sup>458</sup> J.K. Galbraith, *Godne społeczeństwo: program troski o ludzkość*, tłum. Adam Szeworski, Bellona, Warszawa 1999, s. 213-215.

W wariacie heglowskim demokracja partycypacyjna jest wytworem kapitalizmu, lecz Hegel dostrzegając, że nie jest ono urzeczywistnieniem liberalnych projektów, samowytwarzającej się harmonii. Przeciwnie, niemiecki filozof należał do grona tych myślicieli, którzy zauważali rysującą się antynomię między samym partykularyzmem działań rynkowych a ogólnością zasad, jak również norm rządzących życiem społeczeństwa oraz państwa<sup>459</sup>.

Z kolei teoretyczne refleksje Karola Marksa na temat demokracji partycypacyjnej stanowiły z jednej strony rozwinięcie niektórych wątków filozofii heglowskiej. Z drugiej zaś - były próbą nakreślenia takiej wizji rozwoju społecznego, której urzeczywistnienie miało przede wszystkim prowadzić zarówno do zniesienia ekonomicznych a także społecznych źródeł rozdziewku między właścicielem a obywatelem, jak i samego państwa. Wskazując, iż „anatomii demokracji partycypacyjnej szukać należy w ekonomii politycznej”, filozof Karol Marks dostrzegał determinanty demokracji partycypacyjnej wewnątrz sfery stosunków ekonomicznych (własnościowych, produkcji oraz wymiany). Marksowski dogmat mówiący o samej antycznej dominacji ekonomii nad polityką, niósł ze sobą ekstremistyczną rewizję Arystotelesowskiego ideału *zoon politikon*, jak też heglowskiej koncepcji państwa<sup>460</sup>.

W swoich rozważaniach Marks interpretował pojęcie „demokracja partycypacyjna” głównie przez pryzmat trwania zjawisk wyrażających - jego zdaniem - cechy konstytutywne społeczeństwa burżuazyjnego<sup>461</sup>. Do tych kwalifikował w głównej mierze wszechogarniające w systemie stycznym zjawisko alienacji<sup>462</sup>.

---

<sup>459</sup> D. Gawin, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] *Homo Eligens. Spoleczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, red. D. Gawin, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999, s. 90-92.

<sup>460</sup> W. Lenin, *Karl Marx: A Brief Biographical Sketch with an Exposition of Marxism*, Foreign Languages Press, Beijing 1967, s. 187-189.

<sup>461</sup> W sensie nadanym przez Karola Marksa burżuazja, to ukształtowana w okresie formowania się kapitalizmu klasa właścicieli podstawowych środków produkcji. Teoria klas Karola Marksa ujawniła głównie rolę burżuazji w społeczeństwie oraz poddała w wątpliwość jej użyteczność w postulowanym komunistycznym społeczeństwie przyszłości, w którym robotnicy sami będą zarządzać produkcją a także korzystać z jej owoców. Marks opisał burżuazję jako klasę wyzyskującą, wskazał na jej klasowy egoizm czy ciasnotę poglądów. Wewnątrz tej klasy marksiści rozróżniają niezatrudniające pracy najemnej drobnomieszczaństwo, średnią oraz bogatą burżuazję. Burżuazja drobna (drobnomieszczańska) obejmuje właścicieli drobnych warsztatów, rzemieślników, kupców, wolne zawody i znaczną część inteligencji. Częściowo do burżuazji marksiści zaliczają także posiadających oddzielne gospodarstwa chłopów, zwłaszcza bogatych (w Rosji określanych jako kułacy) - D. Brooks, *Bobos In Paradise: The New Upper Class and How They Got There*, Simon & Schuster, New York 2001, s. 75-78.

<sup>462</sup> Także Marks nie czynił ośrodkiem namysłu nad alienacją Heglowskiego ducha, ale człowieka w ziemskiej rzeczywistości, nie idąc jednak śladem Feuerbacha i nie szukając źródeł alienacji w świadomości mitotwórczej człowieka umieszczającego w Bogu swe przymioty, ale głównie w procesie pracy, którego wtórnym produktem jest również owa świadomość. Czyniąc pracę wyobcowaną centralnym tematem samych rękopisów filozoficzno-ekonomicznych, zauważył, że istota gatunku ludzkiego tkwi wśród zdolności do twórczego przetwarzania przyrody, że jednak człowiek - poddany mechanizmom postępu technologicznego - został ujarzmiony przez swe wytwory, które przybrały postać rzeczową. Nie decydując o przebiegu procesu produkcji, traktuje on pracę jako zjawisko zewnętrzne oraz obce, więc pozbawiające go człowieczeństwa i powodujące alienację. Rezultatem ewolucji stosunków produkcji są, wzmacniające alienację, własność prywatna a także chroniące ją instytucje polityczne, które uniemożliwiają wszechstronny rozwój człowieka oraz osiągnięcie przezeń stanu wolności.



Oznaczało ono podporządkowanie wszelkiego życia społecznego i politycznego ekonomii, jak również - niemożliwy do przewyciężenia - antagonistyczny<sup>463</sup> układ sił społecznych. Konsekwencją ekonomicznego redukcjonizmu Marksa było zasadniczo osadzenie demokracji partycypacyjnej wewnątrz struktury ekonomicznej społeczeństwa burżuazyjnego. Twierdził, iż określenie „demokracja partycypacyjna” narodziło się w samym XVIII w., gdy stosunki własnościowe ostatecznie wyłoniły się z antycznej i średniowiecznej wspólnoty, ale sama demokracja partycypacyjna zaczęło się rozwijać wraz z burżuazją. Logicznym następstwem założeń materializmu historycznego była istotna teza negująca siłę polityczną społeczeństwa, jego zdolność do wytworzenia ogólności (celów/interesów ogólnych). Ponadto poddanie się rygorom kapitalistycznego<sup>464</sup> rynku pociągało za sobą centralnie instrumentalizację funkcji samego państwa. Pełniąc rolę służebną wobec rynku a także jego mechanizmów reprodukcji, państwo - według Marksa - nie było zdolne do urzeczywistnienia swej funkcji integracyjnej (jak w przypadku Hegla).

Podstawowym zadaniem państwa było natomiast zachowanie sfery ekonomicznej, co na gruncie społecznym oznaczało głównie realizację interesów klasy kapitalistycznej<sup>465</sup>. Metodologiczne założenia doktryny politycznej Marksa, a przede wszystkim jego rozumienie ekonomicznych uwarunkowań w demokracji partycypacyjnej powodowały, iż w znikomej płaszczyźnie zajmował się on kwestią społecznych struktur demokracji partycypacyjnej. Postrzegane były one jako przestrzeń między jednostką a instytucjami państwa. Problem znalezienia „trzeciej drogi” między atomizacją społeczeństwa wyrosłą z rywalizacji jednostek w sferze wolnego rynku a dominacją państwa stał się przedmiotem rozważań doktrynalnych. Między innymi dotyczących samego Alexis de Tocqueville'a, który jest uważany za twórcę i najwybitniejszego przedstawiciela tak zwanego socjologicznego wariantu demokracji.

---

Wymaga to przewyciężenia alienacji, czyli przyswojenia przez człowieka tego, co uznawał on za obce, choć należące do jego istoty gatunkowej: wytworów pracy, procesu produkcji a także łączności z innymi ludźmi - W.D. Purdue, *Sociological Theory: Explanation, Paradigm, and Ideology*, Mayfield Publishing Company, California 1986, s. 325-329.

<sup>463</sup> Marks definiuje klasę społeczną jako pojęcie socjologiczno-ekonomiczne. W tym aspekcie mamy u Marksa strukturę dualistyczną - dwie klasy antagonistyczne, których konflikt jest motorem dziejów. W społeczeństwie kapitalistycznym klasy te to istotni właściciele środków produkcji - burżuazja oraz robotnicy - proletariat. Klasa społeczna w rozumieniu socjologiczno-ekonomicznym była dla samego Marksa nie tylko kategorią analityczną, lecz miała lub mogła mieć (w różnych jego pismach inaczej ten problem jest ujmowany) znamiona wspólnoty - T.I. Ojzerman, *Powstanie filozofii marksistowskiej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 42-46.

<sup>464</sup> W ujęciu Karola Marksa kapitalizm był jednym ze sposobów produkcji, jakie w toku dziejów nastąpił po feudalizmie, a w swej dającej się zaobserwować formie rozwinął się najpełniej w krajach Europy zachodniej. Kapitalizm w tym rozumieniu miał upaść pod ciężarem własnych, wewnętrznych sprzeczności, które miały doprowadzić do rewolucji, a w ostateczności przejścia do socjalizmu, a następnie komunizmu. Według Marksa społeczeństwa kapitalistyczne można było sprowadzić do dwóch zasadniczych klas: osób posiadających kapitał (kapitalistów, burżuazję), a także jego nie posiadających, czyli proletariatu. Krytykę kapitalizmu oparł głównie na rozwinięciu pojęcia wartości dodatkowej - R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999, s. 88-92.

<sup>465</sup> P.M. Sweezy, *Teoria rozwoju kapitalizmu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965, s. 67-70.

Alexis de Tocqueville wskazał, że zarówno stowarzyszenia obywatelskie, jak również organizacje polityczne są „szkołą demokracji”, ponieważ dzięki nim obywatele posiadają możliwość swobodnej wymiany swoich poglądów. Ponadto mogą doskonalić umiejętności samoorganizacji, co zwielokrotnia ich autonomię względem instytucji państwowych<sup>466</sup>. W tym rozumieniu życie publiczne odnosi się przede wszystkim do aktywności jednostek poza sferą „prywatności” (gospodarstwa domowego), a także cechuje się pluralistyczną strukturą interesów oraz form organizacyjnych. Ten sposób myślenia torował drogę wielu współczesnym teoriom, w których wyznacznikami demokracji partycypacyjnej są takie kategorie jak pluralizm, demokracja, partycypacja, obywatelskość<sup>467</sup>.

K. Marks oraz F. Engels<sup>468</sup> wiązali demokrację partycypacyjną z dziedziną stosunków ekonomicznych, jednocześnie identyfikując je z bazą. W przeciwieństwie do przywołanych autorów Antonio Gramsci łączył je z nadbudową, sformułował z demokracji partycypacyjnej kategorię pośrednią pomiędzy podstawą ekonomiczną a ściśle państwowymi instytucjami politycznymi<sup>469</sup>. Gramsci zdefiniował termin demokracji partycypacyjnej jako „hegemonię polityczną i kulturalną jednej grupy społecznej nad całym społeczeństwem”. Należy dodać, iż włoski filozof zamiennie używał określeń „hegemonia intelektualna, jak również moralna”, „hegemonia polityczno-etyczna”, czy „hegemonia społeczna”<sup>470</sup>.

Rozważając relacje między państwem a demokracją partycypacyjną, Antoni Gramsci wspomina również o przyszłej możliwości, kiedy to demokracja partycypacyjna doprowadzi do wchłonięcia oraz całkowitego wyeliminowania społeczeństwa politycznego (państwa)<sup>471</sup>. Idea ta określa wytyczną działania zmierzającą do likwidacji nie tylko materialnych, ale także kulturalnych różnic społecznych, które powodują, że podział na rządzących i rządzonych jest formą stałego panowania politycznego tylko jednej części społeczeństwa nad pozostałymi<sup>472</sup>. Należy zauważyć, iż sformułowana przez Gramsciego teoria demokracji partycypacyjnej odegrała w Polsce inspirującą rolę w obaleniu komunizmu.

---

<sup>466</sup> Ch.G.A. Bryant, *Obywatelski naród, obywatelskie społeczeństwo, obywatelska religia*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997, s. 208-211.

<sup>467</sup> J. Epstein, *Alexis De Tocqueville: Democracy's Guide*, HarperCollins, New York 2006, s. 148-150.

<sup>468</sup> Filozof i socjolog. Do historii przeszedł głównie jako jeden z najbliższych współpracowników Karla Marxa oraz współtwórca marksizmu a także socjalizmu naukowego. W swoim dziele „Zasady komunizmu” nakreślił wizję społeczeństwa po rewolucji dając wiele ogólnych, ale i w założeniu praktycznych wskazówek jak osiągnąć realizację idei komunistycznych. Komunikatów tych zupełnie nie wykorzystano w żadnym państwie realnego socjalizmu - T. Hunt, *Fryderyk Engels. Komunista we fraku*, Świat Książki, Warszawa 2012, s. 81-84.

<sup>469</sup> E. Górski, *op. cit.*, s. 116-118.

<sup>470</sup> B. Ponikowski, *Dialektyka społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego w myśli politycznej Antoniego Gramsciego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 2285, s. 171-173.

<sup>471</sup> P. Emerson, *Designing an All-Inclusive Democracy*, Springer, Heidelberg 2007, s. 104-106.

<sup>472</sup> R. Blumenau, *Philosophy and Living*, Imprint Academic, Exeter 2002, s. 423-425.

Koncepcja tegoż filozofa sprawdziła się w praktyce „Solidarności”<sup>473</sup>.

W Polsce w latach osiemdziesiątych XX w., koncepcja demokracji partycypacyjnej Gramsciego (nieopierająca się na rynku oraz gospodarce) cieszyła się uznaniem z powodu wyraźnego przeciwstawienia się zrewoltowanego, społeczeństwa w odniesieniu do państwa. Ponadto formy nacisku stosowane przez „Solidarność”<sup>474</sup> zbliżone były do sformułowanych przez Gramsciego metod walki o sprawowanie hegemonii<sup>475</sup> w demokracji partycypacyjnej, do metod walki bez stosowania przymusu fizycznego<sup>476</sup>. Demokracja partycypacyjna jest ściśle związane z gospodarką, własnością prywatną oraz wolnym rynkiem. Było to ważne dla klasycznych teoretyków<sup>477</sup> demokracji partycypacyjnej, ale głównie lekceważone przez Gramsciego i środkowoeuropejskich dysydentów<sup>478</sup>. Od Gramsciego wywodzi się taka idea demokracji partycypacyjnej, która wyraźnie oddziela je od demokracji politycznej (państwa) i demokracji ekonomicznej (gospodarki)<sup>479</sup>.

Historia określenia „demokracja partycypacyjna” zaczyna się od greckiego słowa *polis* a także „Polityki” Arystotelesa. Jednakże dopiero Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela<sup>480</sup> z 1789 r. przyznała prawo do bycia obywatelem - a zatem ważnym podmiotem demokracji partycypacyjnej - każdej istocie ludzkiej nadając tym samym demokracji partycypacyjnej charakter normy<sup>481</sup>.

---

<sup>473</sup> P. Ścigaj, *O podmiotowości społeczeństwa - idea społeczeństwa obywatelskiego w pracach Adama Michnika*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007, s. 75-77.

<sup>474</sup> Ogólnopolski związek zawodowy powstały w 1980 r. dla obrony praw pracowniczych. Do 1989 r. również jeden z głównych ośrodków opozycji przeciw rządowi Polski Ludowej oraz komunizmowi. Początkowo duże wpływy polityczne organizacji w III Rzeczypospolitej (np. Akcja Wyborcza Solidarność w latach 1997-2001) uległy następnie znacznemu osłabieniu - T. Garton-Ash, *The Polish Revolution, Solidarity 1980-1982*, Charles Scribner's Sons, New York 1984, s. 49-52.

<sup>475</sup> Termin pochodzi z samego języka greckiego. W starożytnej Grecji oznaczał przywództwo jednego państwa nad innymi, które poddają się jego kierownictwu. Hegemonia była związana z rywalizacją dwóch najsilniejszych państw-miast: Aten (Związek Morski) i Sparty (Związek Peloponeski) oraz okresowo Teb (Związek Beocki). Współcześnie określenie hegemonia oznacza również: zwierzchnictwo, przewodnictwo, przywództwo danego państwa nad innymi które je dobrowolnie uznają, bądź przeważający wpływ, supremację, dominację jednego państwa nad innymi, prymat w polityce międzynarodowej uzyskane przy pomocy samej groźby lub użycia siły - S.E. Lovell, *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade and Domestic Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2003, s. 111-114.

<sup>476</sup> E. Górski, *op. cit.*, s. 43-45.

<sup>477</sup> Należeli do nich m.in.: Karol Marks, Max Weber, a także Robert Alan Dahl - R. Markowski, *Demokracje i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 23-24.

<sup>478</sup> Osoby przeciwstawiające się panującej władzy bądź ideologii. Ponadto często represjonowani z tego powodu - I. Kamińska-Szmaj, M. Jarosz, M. Adamski, *Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2001, s. 91-92.

<sup>479</sup> W. Gabardi, *Contemporary Models of Democracy*, „Polity” 2001, t. 33, nr 4, s. 548-550.

<sup>480</sup> Dokument programowy rewolucji francuskiej, uchwalony 26 sierpnia 1789 r. przez Konstytuante. Deklaracja praw człowieka i obywatela miała na celu zapobieganie nadużyciom władzy (jakie występowało w monarchii absolutnej), umacniając zarazem podstawy nowego, republikańskiego porządku - K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 1993, s. 32-34.

<sup>481</sup> K. Michalski, *Przedmowa*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994, s. 7-9.

### 3.2. Analiza porównawcza terminów: demokracja bezpośrednia i demokracja partycypacyjna - zarys problematyki

Przedmiotem niniejszego podrozdziału jest wykazanie różnicy między demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacyjną w Polsce. Antynomia ta zostanie poddana analizie porównawczej, która ma dwa istotne aspekty. Po pierwsze, chodzić będzie o konfrontację formalno-prawnego, jak również empiryczno-praktycznego kontekstu dla urzeczywistnienia obu koncepcji. Podstawowe pytanie badawcze brzmi tu: Jak z punktu widzenia teoretycznego i praktycznego można rozróżnić demokrację bezpośrednią od demokracji partycypacyjnej? Natomiast drugi aspekt ujęcia porównawczego będzie odnosić się do konfrontacji uprzednio zanalizowanego polskiego przypadku, europejskich doświadczeń oraz praktycznego działania instytucji w Ameryce Północnej i Południowej a także Azji Południowej.

Podstawowe pytanie badawcze brzmi tu: Jak z punktu widzenia funkcjonowania obu terminów w krajach europejskich i pozaeuropejskich można rozróżnić pod względem teoretycznym oraz praktycznym demokrację bezpośrednią od demokracji partycypacyjnej. Dzięki tak rozumianemu ujęciu możliwe będzie kompleksowe spojrzenie na podejmowaną w rozprawie doktorskiej problematykę, biorąc pod uwagę strukturalne uwarunkowania potencjału, jak również praktyczne zastosowanie przepisów prawnych służących rozwojowi instytucjonalnemu i społecznemu<sup>482</sup>.

Samo pojęcie „demokracja”, a tym bardziej określana przez nie konstrukcja życia polityczno-społecznego może być interpretowana w sposób opisowy oraz wartościujący. Perykles<sup>483</sup> mówił o ustroju Aten jako o wzorze dla całej Hellady. Jean-Jacques Rousseau<sup>484</sup>, obejmując, jak również analizując swoje, oparte na woli powszechnej, państwo demokracji bezpośredniej, nie opisywał ani przedstawiał żadnego konkretnego kraju.

---

<sup>482</sup> M. Zgiep, *Demokracja bezpośrednia a społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Stan prawny oraz praktyka na tle europejskich rozwiązań ustrojowych*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, red. M Szczegielnik, R. Więckiewicz, Rambler, Warszawa 2018, s. 231-232.

<sup>483</sup> Ateński polityk, retor, reformator ateńskiej demokracji. Paradoksalnie, mimo że władza w *polis* skupiona była w jego rękach, to on stworzył demokrację ateńską. Po śmierci Efiatesa, zwolennika radykalnej demokratyzacji ustroju ateńskiego, stał się samodzielnym przywódcą samego ludu (*demos*). Wprowadzając wkrótce dwie ważne demokratyczne reformy: diety dla sędziów oraz dostęp do najważniejszego kolegium urzędników (*archonci*) dla członków trzeciej klasy majątkowej tj. *zeugitów* (458 r. p.n.e.). Umożliwił on w ten sposób wszystkim obywatelom angażowanie się w życie polityczne - R. Kulesza, *Wojna peloponeska*, Attyka, Warszawa 2006, s. 124-127.

<sup>484</sup> Genewski pisarz tworzący w języku francuskim, filozof, pedagog, teoretyk muzyki. Twierdził, iż demokracja totalitarna jest jedynym prawowitym ustrojem i nawet jednomyślna zgoda ludu nie legitymuje innego ustroju. Lud bowiem nie ma prawa zrzec się własnej suwerennej woli i przelać ją na kogokolwiek. Wszelki inny ustrój jest więc tyranią, nawet jeśli istnieje za zgodą ludu oraz cieszy się jego poparciem. Teoria o niepodzielności, a także niezbywalności suwerenności ludu w praktyce stanowiła delegitymizację wszelkich innych ustrojów poza wymyśloną „demokracją totalitarną” - N. Dent, *Rousseau*, Routledge, London, 2005, s. 134-135.

Projektował raczej ład polityczno-społeczny, który miał być - wedle jego kryteriów - dobry, najlepszy, a także przyjazny. Zwolennicy komunitarianizmu, podkreślając wartość aktywnego zaangażowania obywateli w proces samorządzenia, nie twierdzą wcale, że tak jest, ale że tak być powinno. W tradycjach demokracji partycypacyjnej obecne są zatem wartościowanie, projektowanie, postulowanie, a nie tylko opis. Może się wydawać, że tradycja demokracji proceduralnej jest wolna i daleka od wartościowania. Istotnie, austriacki ekonomista Joseph Schumpeter<sup>485</sup> wystrzegał się bowiem normatywnego podejścia do demokracji. Ale mimo to był oskarżany o wartościowanie, a mianowicie o sprzyjanie *status quo*. Jego kontynuatorzy zaś już wyraźnie formułowali warunki właściwego działania demokratycznych procedur.

Czyżby zatem niezależne od wartościowania analizy demokracji nie były możliwe? Prawdą jest, że demokracja jako obiekt rozważań i badań wpisuje się w normatywny układ porównawczego odniesienia. Czy przyrównujemy konkretną demokrację do jakiegoś ideału, czy ustrój demokratyczny do niedemokratycznego, wymiar oceniający pojawia się niemal spontanicznie. Jako niezbywalny element interpretacji badanego zagadnienia, poprzedzonego sformułowanymi tezami oraz hipotezami badawczymi. Jest to, w moim przekonaniu, bardziej ukierunkowana cecha współczesnej kultury. Warto być świadomym oraz poinformowanym tego naładowania znaczenia, jak również otoczenia przez wartości<sup>486</sup>. Nie oznacza to jednak, że obiektywne badanie przedmiotu demokracji jest niemożliwe. Robert Dahl<sup>487</sup>, opisując miasto New Haven w stanie Connecticut, ukazał zaś pluralizm tamtejszego społeczeństwa, jak również w konsekwencji pewne rozproszenie władzy.

---

<sup>485</sup> Austriacki ekonomista. Zwolennik tezy o dominującej roli elit i wybitnych jednostek w rozwoju społeczno-gospodarczym. Istotnym elementem samej koncepcji Josepha Schumpetera jest sposób powiązania demokracji z zasadą większości, którą podnosi on do rangi podstawowej reguły procesu decyzyjnego. Pogodzenie interesów różnych grup oraz zdolność do zawierania kompromisów Schumpeter traktuje jako „przeszkodę w wyłonieniu skutecznie działających rządów”. Ponadto dostrzegał pozytywny wpływ monopolu, a właściwie konkurencji monopolistycznej na gospodarkę, gdyż uważał, że to głównie wielkie korporacje stać na prowadzenie badań, będących motorem samego wzrostu gospodarczego - J.A. Schumpeter, tłum. M. Rusiński, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009, s. 41-42.

<sup>486</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001, s. 85-86; 90-92; J. Auleytner, *op. cit.*, s. 192-195.

<sup>487</sup> Amerykański politolog, socjolog oraz profesor. Jeden z najważniejszych współczesnych badaczy zagadnień dotyczących demokracji. Wywierał on znaczny wpływ na nauki polityczne swoimi empirycznymi badaniami nad dystrybucją władzy w społeczności lokalnej, a także koncepcjami teoretycznymi, dotyczącymi zwłaszcza demokracji oraz pluralizmu. W swoich pracach rozwija proceduralną teorię demokracji. W jej ramach wyróżnia siedem warunków, określanych jako proceduralne minimum, które musi spełniać system, aby być uznanym za demokratyczny: 1) Konstytucja gwarantuje politykom pochodzącym z wyboru - kontrolę nad politycznymi decyzjami rządu; 2) Urzędy obieralne obsadzone są ramach regularnych i uczciwych wyborów, w których niedopuszczalny jest przymus. Wybory muszą być równe i jawne; 3) Wszyscy dorośli obywatele mogą brać udział w wyborach; 4) Praktycznie wszyscy dorośli obywatele mogą kandydować na urzędy; 5) Obywatele mają prawo wypowiadać się w kwestiach politycznych bez groźby poniesienia za to kary; 6) Obywatele mają prawo szukania alternatywnych źródeł informacji, które faktycznie istnieją i są chronione przez prawo; 7) Obywatele mają prawo do tworzenia niezależnych od rządu organizacji i stowarzyszeń, w tym partii politycznych oraz grup interesu - R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989, s. 448-450.

Istniały tam grupy społeczne nierówne ze względu na swoje zasoby oraz dostęp do władzy, ale te nierówności nie kumulowały się. W pewnych kwestiach przewagę miały jedne grupy, zaś w innych - inne, a system polityczny dawał wszystkim szansę uczestniczenia - nikogo nie blokował ani tym bardziej nie wykluczał.

Książka samego Roberta Dahla znacząco wpłynęła na sposób badania struktur władzy w społeczności lokalnej. Jednak układ samego odniesienia normatywnego sprawił, że została ona także odczytana jako pochwała *status quo*<sup>488</sup>, ponieważ ukazała pluralizm społeczeństwa i partycypację we władzy wielu grup, co oceniane jest pozytywnie. A przecież uogólnianie wniosków poza przebadane New Haven nie było zapewne intencją autora. Trzeba się zatem liczyć z tym, że nawet rezultaty badań o charakterze opisowym będą bowiem funkcjonowały w normatywnym układzie odniesienia. W tym przypadku Robert Dahl ze swoją książką został wpisany w tradycję Schumpeteriańską, z założenia raczej opisową niż normatywną i za to właśnie krytykowaną<sup>489</sup>.

Po drugie, podkreślano zróżnicowanie istniejących współczesnych teorii demokracji, których biegunów upatrywaliśmy z jednej strony w proceduralnym rozumieniu demokracji, z drugiej zaś w jej rozumieniu, a także interpretowaniu jako demokracji partycypacyjnej. Pierwsze podejście - proceduralne - koncentruje się zatem na demokratycznych procedurach: w wersji minimalistycznej jest to po prostu uzależnienie władzy wykonawczej od wyników konkurencyjnych wyborów. W wersji maksymalistycznej owa podstawa demokratyczna procedura odbudowana jest całym szeregiem warunków instytucjonalnych, gwarantujących rzeczywistą konkurencyjność wyborów, autentyczną partycypację wyborczą oraz szczególną ochronę praw i wolności jednostek oraz grup społecznych. Drugie podejście - partycypacyjne - koncentruje się na stopniu, formach oraz wartości aktywnego zaangażowania obywateli w samorządzenie się. Powinno ono obejmować możliwie szeroki zakres spraw. Dokonywać się na wiele sposobów, także nowych (teledemokracja<sup>490</sup>), a to dlatego, że sama partycypacja obywateli jest wartością (nie tylko rządu „dla ludzi”, ale i „przez ludzi”)<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup> W opozycji np. do samego amerykańskiego socjologa Charlesa Wrighta Millsa, przekonywał on, że różne elity - polityczne, ekonomiczne, wojskowe - rekrutują się z tej samej, uprzywilejowanej warstwy społecznej i prowadzą przychylną dla niej politykę. Ponadto można mówić o jednej elicie władzy obejmującej różne sfery życia społecznego - M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 85-86.

<sup>489</sup> R.A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in the American City*, Yale University Press, New Haven 2005, s. 211-213.

<sup>490</sup> Rządy demokratyczne z wykorzystaniem elektronicznych technologii komunikacyjnych. Z założenia użycie środków elektronicznych) w demokracji ma budować społeczeństwo obywatelskie, ponieważ powinno ułatwić intensywny udział obywateli. W debacie publicznej oraz głosowaniu, w sprawach ogólnopaństwowych, a także lokalnych. Ma również umożliwiać każdemu obywatelowi łatwe wnoszenie inicjatyw, publiczne prezentowanie argumentów oraz krytykę - J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, 132-133.

<sup>491</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 86-88.

Wyróżnione bieguny - proceduralny, a także partycypacyjny - nie stanowią jednak logicznego przeciwieństwa. Istnieją autorzy, którzy akceptują samo podejście proceduralne (Schumpeter) lub partycypacyjne (niektórzy zwolennicy komunitarianizmu<sup>492</sup>). Są jednak autorzy, którzy, doceniając oraz badając demokrację rozumianą proceduralnie, jednocześnie rozumieją, jak również analizują demokrację partycypacyjną. Dla przykładu Robert Dahl, który rozwinął proceduralną definicję demokracji, jest wzajemnie zwolennikiem demokracji partycypacyjnej. Co więcej, wskazuje dodatkowe pola, na które partycypacyjna demokracja powinna się rozciągać, a które dotychczas postrzegane były jako niepolityczne. Mianowicie rozchodzi się o relacje w miejscu pracy<sup>493</sup>.

Robert Dahl pisał już o tym wcześniej, powtarzając postulat demokratyzacji systemu gospodarczego. Stwierdza, że pracownicy najemni mają zarówno prawo, jak i wystarczające kwalifikacje, by zarządzać przedsiębiorstwami, w których są oni zatrudnieni. Nie stanie się to jednak spontanicznie - należałoby stworzyć sprzyjające temu warunki, rodzaj wewnętrznych konstytucji, a także gwarancji praw, np. wolności słowa. „Te [...] demokratyczne struktury przyczynią się równie skutecznie do postępowania demokratycznego w miejscach pracy, jak w rządzeniu państwem”. Trudno o bardziej doniosły postulat demokracji partycypacyjnej. Trzeba uznać, że zaproponowane rozróżnienie demokracji proceduralnej i partycypacyjnej ma charakter idealno-typowy. Ponadto, że mogą się zdarzyć autorzy i dzieła, które czerpią z obu źródeł. Takim przykładem jest bowiem Robert Dahl i jego dzieło, w którym szacunek dla demokratycznych procedur łączy się z docenianiem obywatelskiej partycypacji<sup>494</sup>.

Po trzecie, na tym teoretycznym tle, naładowanym wartościowaniem i rozciągającym się od proceduralnego do partycypacyjnego rozumienia samej demokracji, należy rozważyć przypadek Polski. Jest ona bezspornie krajem, który spełnia proceduralne kryteria demokracji. Władza wykonawcza jest uzależniona od wyników konkurencyjnych, wolnych i uczciwych wyborów, które odbywają się w warunkach powszechnego (ograniczonego jedynie wiekiem, obywatelstwem, jak również długością zamieszkiwania w kraju), czynnego i biernego prawa wyborczego, wolności słowa oraz zgromadzeń, istnienia alternatywnych źródeł informacji, a także wolności zakładania organizacji, w tym partii politycznych.

---

<sup>492</sup> Nurt we współczesnej filozofii polityki, podkreślający ważność oraz wartość wspólnot w społecznym życiu człowieka. Narodził się jako odpowiedź na sam proceduralny liberalizm sformułowany przez Johna Rawlsa w książce „Teoria sprawiedliwości”, a także na kryzys kapitalizmu w drugiej połowie XX w. Komunitaryzm traktuje jednostkę nie jako abstrakcyjne indywiduum, lecz zawsze jako część otaczającej ją wspólnoty/wspólnot (rodzina, grupa sąsiadów, grupa zawodowa czy wspólnota religijna itp.). Podkreśla się zaś znaczenie tradycji, jak również społecznego kontekstu w dokonywaniu ocen moralnych, przez co zarzuca się niekiedy tej koncepcji relatywizm - L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 74-76.

<sup>493</sup> Ch. Tilly, *Demokracja*, tłum. M. Szczubiałka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s. 91.

<sup>494</sup> R.A. Dahl, *Democracy...*, *op. cit.*, s. 450-455.

Czy jednak Polska należy do demokracji liberalnej<sup>495</sup>? Formalnie zapewne tak: mniejszości narodowe oraz religijne mają zagwarantowane swoje prawa. Można jednak mieć wątpliwości, czy wewnątrz praktyki społecznej - mimo gwarancji prawnych dla mniejszości - Polacy, a więc większość społeczna, zawsze potrafią sprostać wymogom pluralizmu oraz wykazać się poszanowaniem odrębności mniejszości.

Nawet jednak demokracja proceduralna nakłada na obywateli niełatwy obowiązek: oddania głosu, tzn. zmanifestowania swojej woli w okresowych wyborach. Aby akt oddania głosu nie był przypadkowy, wyborcy powinni cechować się pewnym poziomem kompetencji obywatelskiej<sup>496</sup>. W klasycznej koncepcji kompetencji obywatelskiej Roberta Dahla - „Dobry obywatel jest poważnie zainteresowany sprawami publicznymi i życiem politycznym. Jest dobrze poinformowany o problemach, kandydatach i partiach. Jest zaangażowany wraz ze współobywatelami w dyskusje nad sprawami publicznymi; aktywnie uczestniczy w wysiłkach wywierania wpływu na decyzje rządu przez głosowanie, komunikowanie swoich poglądów urzędnikom, uczestniczenie w zgromadzeniach politycznych itp.: motywowany jest przy tym pragnieniem przyczynienia się do dobra wspólnego”<sup>497</sup>. Nawet jednak w liberalnych demokracjach, o długim rodowodzie, pozostaje to ideałem, któremu jest w stanie sprostać tylko mniejszość. Zdecydowana większość obywateli we współczesnych demokracjach jedynie umiarkowanie interesuje się polityką, a poza wyborami nie angażuje się w nią bezpośrednio. Polska - gdzie mniej więcej co trzeci dorosły obywatel interesuje się na bieżąco polityką, co drugi bierze udział w wyborach do parlamentu, a co najwyżej dwóch spośród trzech uczestniczy w wyborach prezydenckich - wypada gorzej.

Trudno się temu dziwić. Stadium obywatelskiej kompetencji jest głównie określane przez ogólny poziom wykształcenia, dostępność informacji oraz dostęp do niej obywateli oraz ciągłość demokratycznych tradycji. W Polsce nie możemy liczyć ani na samoczynne oddziaływanie poziomu wykształcenia, ani na oddziaływanie demokratycznych tradycji<sup>498</sup>. Z kolei polskie tradycje demokratyczne obejmują historycznie zaś odległą Rzeczpospolitą Szlachecką oraz Drugą Rzeczpospolitą, ponad sześćdziesiąt lat temu.

---

<sup>495</sup> Rodzaj demokracji przedstawicielskiej charakteryzujący się przede wszystkim wolnymi, a także uczciwymi wyborami oraz pluralizmem politycznym, utożsamiany z demokracją parlamentarną. W Konstytucjach państw demokracji konstytucyjnej zapisano wiele praw i wolności przysługujących ich obywatelom oraz innym osobom przebywającym na terytorium państwa. Decyzje podejmowane w demokracji liberalnej nie mogą naruszać praw mniejszości. Demokracja liberalna to właśnie taki system, wewnątrz którego ogromna część energii politycznej skupia się na szukaniu najbardziej efektywnych sposobów okiełznania władzy do kogokolwiek by nie należała - S. Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton 1996, s. 46-48.

<sup>496</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 87-89.

<sup>497</sup> R.A. Dahl, *The Problem of Civic Competence*, „Journal of Democracy” 1992, t. 3, nr 4, s. 46-48.

<sup>498</sup> R. Krasowski, *O demokracji w Polsce*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa 2019, s. 235-238.



Tymczasem obecne problemy polskiej demokracji są bardziej fundamentalne w porównaniu z problemami ustabilizowanych demokracji zachodnich. Polska ma już wprawdzie za sobą przejście do demokracji (spełnia proceduralne kryteria demokracji), ale ma jeszcze przed sobą konsolidację tej w trudzie zdobytej demokracji, jak również utrzymanie jej w długim okresie. Polacy od 1989 r. odbywają przyspieszony kurs praktycznej, a także teoretycznej wiedzy o demokracji, ale jego rezultaty, choć godne uwagi, są dalece niewystarczające.

Badania pokazują rosnącą akceptację demokracji i jej procedur, ale w dalszym ciągu znaczny jest odsetek obywateli, którzy wykazują tylko na poziomie - co najmniej zrozumienie dla niedemokratycznych form rządów. Znaczny jest także odsetek obywateli, którzy mają nikłe pojęcie o tym, czym jest demokratyczna forma rządów. Dotyczy to przede wszystkim młodzieży, której deficyty w rozumieniu demokracji są bardzo duże<sup>499</sup>.

Nawet jednak te sprzyjające demokracji czynniki takie jak wykształcenie, dostępność informacji oraz demokratyczne tradycje - mogą się okazać niewystarczające. Robert Dahl podaje trzy okoliczności, które rozmieszczają obywateli wewnątrz państw demokratycznych przed nowymi wyznaniami. Po pierwsze w ostatnich latach nastąpiła zmiana skali życia publicznego: coraz częściej nie jest to już pojedynczy kraj, ale cały region czy związek danych państw. Wobec globalizacji gospodarki decyzje podejmowane w jednym regionie mogą mieć oraz mają konsekwencje w zupełnie innym regionie. Coraz częściej decyzje podejmowane są na szczeblu ponadpaństwowym (jak w Unii Europejskiej), a ich skutki odczuwane są na poziomie lokalnym. Po drugie, zwiększa się złożoność spraw publicznych, a tym samym i dotyczącej ich polityki. Problemy systemów opieki społecznej, ochrony zdrowia czy edukacji stają się coraz trudniejsze do ogarnięcia ze względu na wielość, oraz złożoność uwikłanych w nie czynników. Po trzecie, wskutek rewolucji informatycznej lawinowo wzrosła ilość informacji dostępnych przeciętnemu obywatelowi. Wykorzystanie tych informacji stawia go w obliczu nowych wymagań. Politolodzy oraz politycy zgłaszają rozmaite propozycje sprostania tym powstałym zmianom, ale na chwilę obecną większość z nich pozostaje jedynie przedmiotem dyskusji<sup>500</sup>.

Współczesne ustroje demokratyczne są w zdecydowanej większości demokracjami przedstawicielskimi. Istnieją argumenty na rzecz wyższości i dominacji tej formy demokracji nad demokracją bezpośrednią oraz partycypacyjną, która na szczeblu krajowym powinna przybierać formę referendum<sup>501</sup>.

---

<sup>499</sup> M. Grabowska, *Poza polityką i demokracją*, [w:] *Młodzież szkolna o rynku i demokracji*, red. K. Kosęła, „Edukacja Dorosłych” 2000, t. 29, nr 4, s. 122-124.

<sup>500</sup> R.A. Dahl, *The Problem...*, *op. cit.*, s. 146-148.

<sup>501</sup> J. Bartyzel, *Demokracja*, Polwen, Radom 2002, s. 101-102.

Jednym z argumentów przeciw demokracji referendalnej jest złożoność spraw będących przedmiotem debat parlamentów, co wymaga całkowitego poświęcenia, a więc zawodowego zajmowania się polityką. Ten warunek jest zaś całkowicie niemożliwy do spełnienia przez zwykłego obywatela.

Wszystko to, co napisano powyżej, czyli o obowiązkach, które nakłada na obywatela forma demokracji proceduralnej, jest tym bardziej prawdziwe w odniesieniu do demokracji partycypacyjnej, która poza obywatelską kompetencją potrzebuje również obywatelskiego zaangażowania i zdyscyplinowania<sup>502</sup>. Drugim argumentem jest sam charakter referendum, które, wymuszając odpowiedzi w kategoriach „tak - nie”, nie zostawia miejsca na kompromis, poszukiwanie konsensu, co jest tak charakterystyczne dla sprawności oraz trwałości rządów demokratycznych. Z kolei za referendalną strukturą demokracji przemawia fakt, że udział w bezpośrednim podejmowaniu decyzji, znacznie zwiększa rolę i zaangażowanie obywateli w demokrację, wpływając pośrednio na identyfikację z demokratycznym układem i systemem rządów<sup>503</sup>.

W demokracjach przedstawicielskich obecne są elementy demokracji partycypacyjnej. Po referenda na poziomie krajowym sięgano, a także sięga się rzadko, i to w wyjątkowych sytuacjach, wówczas gdy dla podejmowanych decyzji potrzebna jest szczególna legitymizacja (jak np. w przypadku przyjęcia Konstytucji<sup>504</sup>). Ponadto referenda nie cieszą się zbytnim uznaniem obywateli. Frekwencja jest w nich na ogół znacząco niższa (od kilku do trzydziestu procent) niż aktywność w wyborach parlamentarnych. Mimo tego, można zaobserwować wzrastającą popularność referendów w samych krajach zachodu. W Anglii od początku lat siedemdziesiątych liczba referendów podwoiła się. Natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej połowa stanów dopuszcza instytucję referendum, które zazwyczaj odbywają się z inicjatywy wyborców, a ich częstość od początku lat siedemdziesiątych również wzrosła<sup>505</sup>. Zwolennicy referendów wskazują na zagrożenie, jakie dla demokracji przedstawicielskich stanowi lobbing grup interesu, które potrafią skutecznie wpływać na decyzje rządów oraz parlamentów poza kontrolą wyborców. Do zwiększenia skuteczności lobbingu politycznego walnie przyczyniły się elektroniczne środki komunikacji.

---

<sup>502</sup> Przypomnijmy praktyki demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej. Kilkanaście razy w roku trzeba przeczytać projekt rozstrzygnięcia (do podjęcia referendum). Należy także wyrabiać sobie o nim zdanie, rozmawiając z bliskimi lub nawet szukając informacji w mediach. Przystoi wreszcie wziąć udział w głosowaniu. Nie jest to mało, jeżeli chodzi o czynności wykonywane przez samego obywatela w demokracji bezpośredniej - M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 89-90.

<sup>503</sup> W. Kaute, P. Świercz, *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2004, s. 106-109.

<sup>504</sup> Wyjątkiem jest tu, oczywiście, Konfederacja Szwajcarska - M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 90.

<sup>505</sup> K. Pałeczki, *Cnoty główne demokracji*, Ośrodek Edukacji Obywatelskiej i Ekonomicznej Wojewódzkiego Ośrodka, Kraków 1993, s. 54-56.

Należą do nich m.in.: faks, komputerowe bazy danych z adresami różnych grup, poczta elektroniczna, która umożliwi szybką mobilizację grup nacisku. Ale z drugiej strony te same środki techniczne są szansą dla zwykłych obywateli<sup>506</sup>.

To, co lobbing polityczny<sup>507</sup> wyrządza w sposób profesjonalny, jest również dostępne dla zaangażowanych grup obywateli. Koszty komunikacji istniejące wewnątrz sieci internetu są nieporównywalnie mniejsze niż opłaty takiego samego porozumiewania się, odbywającego się za pośrednictwem zwykłej poczty czy telefonu. Także wydatki na referenda, w przypadku korzystania z internetu, byłyby mniejsze w porównaniu z standardową techniką głosowania w lokalach wyborczych. Wszystko to, może mieć miejsce, pod warunkiem, że internetowy terminal, czyli komputer z modemem, będzie równie powszechny jak obecnie odbiornik telewizyjny. Dodatkowo pod wymogiem, że obywatele będą chcieli skorzystać z możliwości, które stworzyła im rewolucja informatyczna<sup>508</sup>.

W tym podrozdziale koncentruję się na proceduralnym oraz rozszerzonym rozumieniu demokracji jako ustroju<sup>509</sup>. Dlatego też skupiam się na poniższych zagadnieniach:

- Uogólnionych postawach wobec demokracji (jej rozumienie, ocenę oraz gotowość jej obrony),
- Postawach wobec konkretnych demokratycznych procedur, a także instytucji,
- Pytaniu badawczym: Czy Polska pozytywnie wyszła na samym załamaniu ustroju komunistycznego, czy jest lepiej niż przed 1989 r. i czy w miejscu zamieszkania społeczeństwa zaszły zmiany na lepsze?,
- Problemie gotowości do działania w demokracji liberalnej, a przede wszystkim poszanowania praw mniejszości,
- Problematyce demokracji partycypacyjnej - aktywnego zaangażowania obywateli w proces samorządzenia się. Ponadto postawy samorządu lokalnego i osobistego oraz aktywnego udziału w sprawach publicznych,
- Problemie obywatelskich kompetencji<sup>510</sup>.

---

<sup>506</sup> W. Kaczocho, *Demokracja: studia z dziejów myśli w Polsce*, Ars Nova, Poznań 1993, s. 142-144.

<sup>507</sup> Pojęcie opisujące działania zgodne z samym prawem, zmierzające do wywarcia wpływu na organy decyzyjne w państwie (w szczególności legislatywę, egzekutywę lub władze samorządowe) w celu uzyskania korzystnej decyzji. Przez lobbing polityczny rozumie się również pewien układ powiązań instytucjonalnych, które służą dostarczaniu rzetelnych informacji przydatnych w procesie tworzenia oraz stosowania prawa. Lobbing istnieje odkąd powstały pierwsze państwa i ich organy decyzyjne. Wśród najstarszych, znanych przykładów lobbingu politycznego wymienia się działalność retorów i demagogów w starożytnej Grecji. Pierwsze regulacje prawne lobbingu pojawiają się w Stanach Zjednoczonych, gdzie początkowo zakazano lobbingu, jak również karano jego uprawianie grzywną bądź pozbawieniem wolności. Dla przykładu Konstytucja stanu Georgia z 1877 r. i Konstytucja stanu Kalifornia z 1879 r. - M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 29-30.

<sup>508</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 89-91.

<sup>509</sup> J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Scholar, Warszawa 2003, s. 163-165.

Demokracja bezpośrednia i demokracja partycypacyjna stanowią jedne z kluczowych pojęć współczesnych nauk politycznych, a szerzej dziedziny nauk społecznych, w tym. m.in. socjologii<sup>511</sup>. Pojęcia te są szczególnie trwale zakorzenione w tradycji zachodniej, choć warto zaznaczyć, że odmienna jest ich genealogia i znaczenie. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, demokracja bezpośrednia po raz pierwszy zakorzeniła się w starożytnej Grecji, a konkretnie wewnątrz Aten, gdzie w wyniku szeregu reform władza polityczna została przekazana samym obywatelom, którzy poprzez rozmaite demokratyczne instytucje wspólnie zarządzili *polis*, a więc miastem - państwem<sup>512</sup>.

Upadek starożytnych Aten to zarazem kres demokracji bezpośredniej, która nigdzie już nie odrodziła się w takiej samej formie, chociaż pewne ustroje średniowieczne, a nawet nowożytne posiadały niektóre jej cechy (republiki włoskie, jak również holenderskie)<sup>513</sup>. Jednym z orędownikiem tej formy rządzenia był m.in. francuski myśliciel doby oświecenia, Jean-Jacques Rousseau. Co prawda, nie był on zwolennikiem budowy Nowych Aten, ale jego rozprawa „Umowa społeczna”<sup>514</sup> jest wielką pochwałą demokracji bezpośredniej. Krytykował on wpływowe, głównie brytyjskie idee i instytucje reprezentacji. Uważając, że suwerenem może być wyłącznie lud, który rządzi samodzielnie poprzez wspólne wykonywanie prawa, nie zaś poprzez wybranych w samym głosowaniu reprezentantów. Współcześnie demokracja bezpośrednia służy jako pewien wzorzec polityczny, który co prawda nie jest możliwy do realizacji w praktyce, ale stanowi krytyczny punkt odniesienia dla oceny funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej.

---

<sup>510</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 90-93.

<sup>511</sup> R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995, s. 84-86.

<sup>512</sup> J.P. Brisson, J.P. Vernant, P. Vidal-Naquet, E. Brisson, *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain*, Liris, Paris 2000, s. 54-56.

<sup>513</sup> D. Held, *Modele demokracji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010, s. 348-350.

<sup>514</sup> Główne dzieło Jeana-Jacquesa Rousseau. Umowa społeczna to klasyczna utopia polityczna, w której została opisana demokracja idealna. Praca ta pisana była w czasach absolutyzmu, gdzie demokracja istniała tylko w Szwajcarii oraz Holandii, a także w chylącej się ku upadkowi Rzeczypospolitej. Rousseau stworzył jej model na podstawie pism starożytnych, a także wspomnień z przebytego dzieciństwa w Szwajcarii. Demokracja była ustrojem niewyobrażalnym dla ówczesnych ludzi i popularność tego dzieła wynikała z mody na nonkonformizm ludzi XVIII w. Sama idea była bowiem całkowitą utopią, gdyż zakładała, iż można założyć od nowa państwo już istniejące - wystarczy jedynie zebrać wszystkich obywateli, a także „założyć” państwo od nowa - udając, że istniejący świat polityczny nie istnieje. Utopia miała powstać przy zignorowaniu dotychczasowych struktur władzy i państw. Projekt umowy ma charakter czysto racjonalistycznej abstrakcji: lud zbiera się i w jednym akcie głosowania „unieważnia” liczącą stulecia lub tysiąclecia tradycję narodową, polityczną oraz religijną społeczeństwa. Umowa delegitymizuje wszystko, co miało miejsce zaś przed jej zawarciem. Lud ma prawo do rewolucyjnych zmian, przebudowy społecznej w każdej dziedzinie, może zmienić prawa natury, nadać sobie nową religię, a nawet napisać zupełnie od nowa swoją własną historię. Konstrukttywizm ludu nie posiada jakichkolwiek ograniczeń, gdyż świat i człowiek są całkowicie plastyczni - nie panują w świecie żadne prawa natury czy socjologii - i lud może świat przekształcić wedle swojej wolnej woli w jakimkolwiek kierunku. Odrzucając wszelkie prawa natury - tak chrześcijańskie, jak i liberalne (nowożytne) - Rousseau uznawał tylko absolutną, jak również nieograniczoną pierwotną suwerenność ludu - Z. Rau, M. Chmieliński, *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Scholar, Warszawa 2010, s. 145-149.

Demokracja partycypacyjna jest zaś koncepcją znacznie młodszą, typową dla epoki nowożytnej, w której to tendencje liberalne powoli wypierają bądź co najmniej łagodzą wpływy republikańskie<sup>515</sup>. Jest też ideą dużo bardziej niejednoznaczną, posiadającą liczne, nierzadko sprzeczne interpretacje dokonywane przez myślicieli wychodzących z odmiennych przesłanek teoretycznych (wystarczy porównać prace Johna Locke'a<sup>516</sup> i Georga Wilhelm Hegla<sup>517</sup>). Niewątpliwie jednak najważniejszym i drogim studium demokracji partycypacyjnej była praca uczonego Alexisa de Tocqueville'a<sup>518</sup> - „O demokracji w Ameryce”<sup>519</sup>. Wbrew tytułowi nie jest to książka poświęcona wyłącznie demokracji. Jeżeli już, to demokracja jest tu rozumiana jako pewien stan rzeczy, a nie tylko forma rządzenia. Kiedy zaś już jako forma rządzenia, to nie bynajmniej bezpośredniego. Społeczeństwo amerykańskie, tak jak je widzi autor dzieła „Dawnego ustroju u rewolucji”, jest demokratyczne, ponieważ składa się z wielu rodzajów praktyk społecznych łączących obywateli dużego państwa narodowego, którzy zostają uwolnieni z arystokratycznych więzi krępujących ich indywidualną wolność<sup>520</sup>.

---

<sup>515</sup> S. Filipowicz, N. Gładziuk, S. Józefowicz, *Republika: rozważania o przemianach archetypu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995, s. 62-64.

<sup>516</sup> Angielski filozof, lekarz, polityk i ekonomista. Twórca klasycznej postaci empiryzmu i liberalizmu. Ważnym argumentem Locke'a było to, że poczucie wspólnotowości jest silnie zależne od rzeczywistego wpływu na rządy sprawowane wewnątrz wspólnoty. W „królestwie Hobbesa”, gdzie niepodzielnie rządzi jeden władca, wszyscy pozostali członkowie wspólnoty są całkowicie ubezwłasnowolnieni. Mają więc minimalne poczucie wspólnoty i dlatego do zachowań altruistycznych trzeba ich zmuszać siłą. Po upadku samego króla istotnie następuje wojna wszystkich z wszystkimi, aż do czasu, gdy ktoś wygra, zostanie nowym królem, jak również zmusi pozostałych do ludzkiego zachowania tj. posłuszeństwa - M. Król, *Krótką historia myśli politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2019, s. 137-140.

<sup>517</sup> Niemiecki filozof, twórca oraz budowniczy nowoczesnego systemu idealistycznego. Twierdził, iż pradzieje ludzkości są historią triumfu wolności, z powodu wzajemnej zależności ludzi. Stan pierwotny - niewolnictwo - generuje potrzebę wolności, dzięki której zostaje obalone. Historia toczy się przechodząc z jednego stanu - tezy - w jego przeciwieństwo, czyli antytezę. W rezultacie wyłania się synteza, która staje się sama tezą. Ten proces jest jednak rozumny. Forma obiektywna albo zbiorowa jest zatem ucieleśnieniem ducha w życiu społecznym. Tu należą wszystkie instytucje społeczne, sposoby normowania i wyrażania wspólnego życia, jednym słowem wszystko czym się zajmuje sama socjologia. Istota obiektywnego ducha rozwija się przez legalność, moralność, a także obyczajność. Legalność jest poprawnością tylko zewnętrzną, moralność postępowaniem uzgodnionym wewnątrz. Obyczajność jest społecznym życiem według norm etycznych - syntezą zewnętrznej legalności oraz wewnętrznej moralności. Realizacją tej syntezy jest samo państwo. Hegel stworzył nowatorską abstrakcyjną koncepcję państwa opartą na krytyce klasycznej republikańskiej teorii znanej umowy społecznej - P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 59-63.

<sup>518</sup> Francuski myśliciel polityczny, socjolog, a także polityk. Uważał, że stan demokracji wiąże się z rozbięciem jednostkowych idei, gdyż każdy może bronić swoich poglądów. Ponadto oznacza tendencję do konformizmu, który wynikać może, według Tocqueville'a, z wyrównania warunków oraz psychicznej potrzeby oparcia się na wspólnym zaufaniu oraz opiniach. Władza prasy polega na reprezentacji różnorodnych opinii, jak również pozwalaniu poszczególnym z nich na szybsze zakorzenienie się w samej świadomości społecznej - E. Maigret, *Socjologia komunikacji i mediów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 89-93.

<sup>519</sup> Dwutomowe dzieło Alexisa de Tocqueville'a wydane w latach 1835 (pierwszy tom) oraz 1840 (drugi tom), zawierające zaś analizę amerykańskiego społeczeństwa politycznego. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki rozważa za-i-przeciw demokracji w stosunku do ustroju arystokratycznego, zakładając przy tym z góry, że demokratyzacja jest procesem nieuchronnym dla wszystkich państw. Opisuje bowiem naturę amerykańskiej demokracji jako zjawiska dla jego środowiska spornego, ale zarazem determinującego przyszłość - P.G. Wilson, *Tocqueville and Beaumont in America*, Oxford University Press, Oxford 1938, s. 302-303.

<sup>520</sup> A. Kalyvas, I. Katznelson, *Liberal Beginnings: Making a Republic for the Moderns*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 146-148.

Opisując charakter owych praktyk Alexis de Tocqueville jest zarazem krytyczny wobec niektórych przejawów demokracji partycypacyjnej, które są ufundowane na zasadzie społecznej równości, a także politycznej większości. Nie ceni on swobód intelektualnych, moralnych, jak również politycznych. Francuski myśliciel, nazywany również pierwszym *par excellence* naukowcem społecznym<sup>521</sup>, kreśli tym samym paralelny obraz „prawdziwej” demokracji partycypacyjnej, w którym demokracja jako rządy większości jest ograniczona oraz służyć ma rozwojowi jednostki. W przeciwieństwie do samej demokracji bezpośredniej nie stanowi ono zatem radykalnego kontrapunktu dla reprezentacji politycznej, ale raczej jej niezbędne uzupełnienie wskazujące na niezależną od struktur władzy sferę autonomicznego działania obywateli<sup>522</sup>.

Oba analizowane pojęcia mają więc w pierwszym rzędzie charakter normatywny, związany z jakimś pożądanym stanem rzeczy, który historycznie miał niewielkie znaczenie. W tym też sensie demokracja bezpośrednia oznacza taką formę rządzenia, w której decyzje polityczne podejmowane są przez samych obywateli, natomiast w demokracji partycypacyjnej występuje typ społeczeństwa, w którym jednostki mogą realizować swoje indywidualne i grupowe cele poprzez swobodne oraz niezależne od państwa działania. Tym samym oba terminy odwołują się, choć w różny sposób, do idei „wkładu publicznego”, czyli wpływu, jaki jednostki wywierają na siebie nawzajem będąc obywatelami państwa demokratycznego po to, aby cokolwiek osiągnąć. Jeżeli teraz zderzymy ze sobą obie koncepcje, to możemy zauważyć, że odwołują się one zarazem do dwóch odrębnych rzeczywistości idealnych, które niekoniecznie idą ze sobą w parze, a mogą równie dobrze skazać się w samą kolizję. Zatem pojawia się tu problem wyboru jednej bądź drugiej alternatywy<sup>523</sup>.

Pojęcia normatywne nie są wyłącznie przedmiotem dociekań filozoficznych czy też teoretycznych. Mogą one również służyć jako mierniki jakości praktyk społecznych przezeń ewokowanych. W interesującym nas kontekście byłyby to praktyki związane z udziałem obywateli w rządzeniu oraz praktyki związane z działaniem obywateli urzeczywistniającym określone interesy i wartości. Tym samym chodziłoby o analizę jakości wkładu publicznego, a więc wzajemnych oddziaływań obywateli rodzących rozmaite skutki dla społeczeństwa, jak również państwa<sup>524</sup>.

---

<sup>521</sup> J. Elster, *Alexis de Tocqueville. The First Social Scientist*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 201-204.

<sup>522</sup> E. Virgili, *Alexis de Tocqueville. Aktualność demokracji*, tłum. J. Miksztajn, Hachette Polska, Warszawa 2020, s. 106-107.

<sup>523</sup> M. Ossowska, *Wzór demokracji. Cnoty i wartości*, Daimonion, Lublin 1992, s. 37-38.

<sup>524</sup> P. Juchacz, R. Kozłowski, *Filozofia a demokracja*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 222-223.

Dylemat wyboru alternatywnych rzeczywistości idealnych schodzi na dalszy plan, ustępując miejsca problemowi współistnienia obu typów praktyk w ramach jednej rzeczywistości empirycznej<sup>525</sup>. W tym świetle między zdefiniowanymi koncepcjami można wyodrębnić trzy typy zależności.

- 1) Pierwszy typ zależności przystoi nazwać mianem samej „arbitralnej subordynacji” występującej wówczas, gdy podejmowane zbiorowo decyzje nie biorą pod uwagę pewnych preferencji wyrażanych przez obywateli,
- 2) Drugi sort zależności to „negatywna stabilizacja” występujący wtedy, gdy decyzje nie mogą zostać podjęte ze względu na konstelację mniejszościowych interesów lub silną mniejszość blokującą,
- 3) Trzeci wariant zależności czyli tzw. „refleksyjna koordynacja” uwidaczniający się, gdy obywatele uzgadniają interesy, dochodzą do kompromisu i podejmują decyzje w procesie kolektywnej deliberacji nad wyrażanymi publicznie preferencjami.<sup>526</sup>

Jak można zauważyć na podstawie powyższej typologii, relacja między demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacją kształtuje się odmiennie, co wynika z lokalnych wzorów politycznych. Oznacza to, iż rzeczywistość empiryczna wyłaniająca się ze zderzenia „praktyk” wkładu publicznego ma zawsze charakter nie-normatywny lub też suboptymalny. Otwiera to jednakże drogę do analizy i oceny konkretnych przypadków, jak też umożliwia dokonywanie między demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacyjną porównań<sup>527</sup>.

---

<sup>525</sup> Doktryna filozoficzna głosząca, że źródłem ludzkiego poznania są wyłącznie lub przede wszystkim bodźce zmysłowe docierające do naszego umysłu ze świata zewnętrznego, natomiast wszelkie istniejące idee, teorie itp. są w stosunku do nich wtórne. Empiryzm stoi w ostrej sprzeczności z racjonalizmem filozoficznym, który głosi, iż źródłem poznania są właśnie idee, zaś bodźce zmysłowe mają znaczenie drugorzędne. Empiryzm w filozofii nauki kładzie nacisk na dowody, zwłaszcza, jak odkryto w eksperymentach. Jest to podstawowa część metody naukowej, że wszystkie hipotezy oraz teorie muszą być testowane na podstawie obserwacji świata naturalnego, a nie opiera się wyłącznie na priori rozumowania, intuicji bądź objawienia. Empiryzm, często używany przez naturalnych naukowców, twierdzi, że „wiedza opiera się na doświadczeniu”, oraz że „wiedza jest niepewna i probabilistic, z zastrzeżeniem ciągłej rewizji, a także fałszowania”. Badania empiryczne, w tym eksperymenty i zatwierdzone narzędzia pomiarowe, prowadzą metodę naukową. Pierwszym filozofem, który krytykował takie poznanie, był sam Heraklit z Efezu. Zgodnie z głoszonymi przez niego tezami: „Złymi świadkami są oczy i uszy ludziom, którzy noszą duszę barbarzyńców”. Współczesna zaś koncepcja empiryzmu została wysunięta przez Francisca Bacona, a następnie rozwinięta przez Johna Locke’a, George’a Berkeleyya, jak również Davida Hume’a. W XXI w. wyróżnia się zaś empiryzm metodologiczny, który głosi nieistnienie sądów syntetycznych *a priori*, oraz empiryzm genetyczny, który głosi, że umysł ludzki jest pierwotnie pozbawiony treści poznawczych (umysł jako tabula rasa (z łac. „*niezapisana tablica*”) i że dopiero doświadczenie bezpośrednio lub pośrednio powoduje zapelnienie tej pustki sądami. Skrajną postacią samego empiryzmu genetycznego jest sensualizm, który głosi, że w umyśle nie znajduje się nic czego nie było wpierw w zmysłach (*nihil est in intellectu quin prius fuerit in sensu*). Poglądem przeciwnym do empiryzmu genetycznego jest natywizm - P. Achinstein, S.F. Barker, *The Legacy of Logical Positivism: Studies in the Philosophy of Science*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1969, s. 213-215.

<sup>526</sup> P. Bachrach, M.S. Baratz, *Two Faces of Power*, „American Political Science Review” 1962, t. 56, nr 4, s. 947-952.

<sup>527</sup> Ł. Konsor, *Demokracja jako forma partycypacji społecznej*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań 2008, s. 42-43.

### 3.2.1. Pojęcie demokracji bezpośredniej

W literaturze prawniczej i politologicznej termin „demokracja bezpośrednia” ma wiele definicji. Wspólną zaś cechą większości z nich jest osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli państwa - miasta, narodu czy ludu) w wypełnianiu przez nich różnych funkcji publicznych. Ponadto jest to, iż osoby uprawnione mogą bezpośrednio decydować, w drodze samego głosowania, o ważnych sprawach dotyczących danego państwa, a także społeczeństwa. Do instytucji demokracji bezpośredniej władze państwowe bądź jego obywatele odwołują się w przypadku spraw szczególnie ważnych dla bytu państwowego określonego terytorium bądź rzeczy istotnych dla danego społeczeństwa<sup>528</sup>.

Formalne rozumienie demokracji bezpośredniej zapoczątkował Joseph A. Schumpeter swoją pracą „Kapitalizm, socjalizm i demokracja”, która została opublikowana w 1942 r. Zdefiniował on demokrację bezpośrednią jako procedurę: „[...] metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”<sup>529</sup>. W innym bowiem miejscu stwierdził: „[...] demokracja bezpośrednia nie oznacza i nie może oznaczać, że lud faktycznie rządzi, sprawuje władzę, w jakimkolwiek oczywistym sensie przypisywanym określeniom (lud) i (rządzić). Demokracja bezpośrednia oznacza jedynie, że ludzie mają możliwość zaakceptowania lub odmowy zaakceptowania tych, którzy mają rządzić”<sup>530</sup>. Mówiąc inaczej, demokracja bezpośrednia to po prostu uzależnienie władzy wykonawczej od wyników konkurencyjnych wyborów. Jest to minimalistyczne rozumienie demokracji bezpośredniej. Wystarczy zaś, aby o głosy wyborców ubiegały się dwie partie, by móc uznać utworzony w wyniku właśnie takiej procedury rząd za odpowiedzialny wobec wyborców<sup>531</sup>.

Koncepcja Schumpetera nie sprowadza się do jego słynnej oraz powszechnie dziś przywoływanej definicji. Proceduralne rozumienie demokracji ułożone jest w szerszym kontekście instytucjonalnym, a także społecznym. Schumpeter odrzuca klasyczne założenie o racjonalności i politycznym wyrobieniu obywateli<sup>532</sup>. Wystrzega się zatem normatywnego podejścia do demokracji. Nie wierzy na przykład w możliwość określenia wspólnego dobra.

<sup>528</sup> S. Grabowska, *Formy... op. cit.*, s. 11-13.

<sup>529</sup> H. Dahms, *From Creative Action to the Social Rationalization of the Economy: Joseph A. Schumpeter's Social Theory*, „Sociological Theory” 1995, t. 1, nr 13, s. 5-7.

<sup>530</sup> A. Hrehorowicz, *Obywatel w demokratycznym państwie prawa. Ewolucja statusu jednostki z równością w tle*, „Kultura i Edukacja” 2014, nr 4, s. 120-123.

<sup>531</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *op. cit.*, s. 73-75.

<sup>532</sup> K. Jaśko, M. Kossowska, *Wpływ wartości na rozumienie pojęcia demokracji*, „Psychologia Społeczna” 2008, t. 3, nr 3, s. 243-246.



W zakresie nierówności w dostępie do władzy i do jej sprawowania uznaje za fakt oczywisty. Przywództwo polityczne jest dla niego niezbywalną cechą demokratycznej polityki<sup>533</sup>.

Wśród szczególnie nośnych kategorii życia politycznego od czasów starożytnych do chwili obecnej sytuuje się pojęcie demokracji bezpośredniej. Miała ona i ma zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Postrzegana jest jako ideał życia politycznego, a także jako praktyka kulturowa. Z jednej strony krytykowana, z drugiej zaś pozytywnie zakorzeniona w świadomości społeczeństwa jako wartość mająca na celu dobro ogółu. Definicja demokracji bezpośredniej ujawnia się wewnątrz rzeczywistości kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, generowanego przez:

- 1) Postęp naukowo-techniczny,
- 2) Rozwiązania prawne zorientowane na urzeczywistnianie praw człowieka,
- 3) Permanentną edukację, ukierunkowaną na uświadamianie wartości i kształtującej się rzeczywistości informacyjnej, wśród których szczególna nośność mają:
  - a) Partycypatywność jednostki,
  - b) Synkretyzm życia kulturowego,
  - c) Demokratyczna forma rządów oraz zarządzania<sup>534</sup>.

Demokracja bezpośrednia jako definicja, a także instytucja życia politycznego istnieje od ponad 2,5 tys. lat. Jej fundamentalne idee przyczyniły się zaś do możliwości stworzenia definicji i zawierały się one głównie w:

- 1) Gwarantowaniu obywatelom miast (mężczyznom mającym ukończone dwadzieścia lat) aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, a w tym również politycznym,
- 2) Stworzenia ładu instytucjonalnego m. in. parlamentarnego, rządowo-urzędniczego, normatywno-legislacyjnego, umożliwiającego dokonywania aktywności politycznej oraz decydowanie o wszystkich sprawach państwowych,
- 3) Uznawaniu wartości w zakresie: „wolność obywatelska, pozwalającej jednostce, robić to co chce i mówić to co chce”,
- 4) Promocji instytucji debat, dyskusji, jak również zgłaszaniu poprawek do wniosków formułowanych przez podmioty władzy publicznej,
- 5) Podejmowaniu decyzji politycznych poprzedzających dyskusją na zasadzie uznania woli większości (głosów)<sup>535</sup>.

---

<sup>533</sup> R.A. Dahl, *Democracy...*, op. cit., s. 341-344.

<sup>534</sup> A. Chodubski, *Wartości unifikujące i dywersyfikujące współczesne życie polityczne świata*, [w:] *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, red. E. Polak, M. Malinowski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 8-9; A. Chodubski, *Jednostka a kształtujący się ład globalnego świata*, [w:] *Jednostka - społeczeństwo - państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, red. G. Piwnicki, S. Mrozowska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009, s. 15-18.

Pojęcie demokracji bezpośredniej funkcjonowało w Atenach ok. 100 lat. Od zarania tworzenia się była przedmiotem krytyki, zwłaszcza z punktu widzenia samego generowania w systemie życia społeczno-praktycznego - demoralizacji. Wypierania z niego tradycyjnych zasad, a także norm moralnych. Wskazywano, że niebezpiecznym zjawiskiem kulturowym jest lansowanie hasła równości wszystkich obywateli<sup>536</sup>. Przypominając przy tym, że ludzie z natury nie są równi, jak też, że zwykle ludzie prości nie potrafią właściwie korzystać z praw wolności, a także generują zjawiska różnych patologii społecznych. Platon<sup>537</sup> charakteryzując ją, zauważał: „Demokracja bezpośrednia to ustrój najbardziej chwiejny, choć przysłonięty najbardziej wzniosłymi parawanami. Cechują go: brak dyscypliny społecznej oraz respektu dla władzy, anarchia, brak kompetencji rządzących i demoralizacja występująca wśród ludu. Zręczny demagog nie ma trudności w zapanowaniu nad motłochem. I tak historyczny rozwój nieomylnie prowadzi do tyranii”<sup>538</sup>.

Jeśli chodzi o pozytywne znaczenie pojęcia demokracja bezpośrednia to prezentowali jej sami budowniczości, a w tym m. in. Perykles, który pełnił przez 14 lat funkcję stratega (urzędnika i dowódcy nad wojskiem). Przekonywał on, że demokracja bezpośrednia stanowi ustrój, w którym każdy obywatel ma możliwość zrealizowania się społeczno-politycznego. W rzeczywistości tej, dużą nośność realizacyjną mają kolejno wartości: wolności, równości, jak również rządów większości<sup>539</sup>.

Wskazywał między innymi: „Nasz ustrój polityczny nie jest naśladownictwem obcych praw, a my sami raczej jesteśmy wzorem dla innych niż inni dla nas. Nazywa się ten ustrój demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości. W sporach prywatnych każdy obywatel jest równy w obliczu prawa i jeśli zaś chodzi o znaczenie, to jednostkę ceni się nie ze względu na jej przynależność do pewnej grupy, lecz ze względu na talent osobisty, jakim się wyróżnia. Nikomu też, kto jest zdolny służyć ojczyźnie, ubóstwo albo nieznane pochodzenie nie przeszkadza w osiągnięciu zaszczytów. W naszym życiu państwowym kierujemy się zasadą wolności.

---

<sup>535</sup> M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 121-123.

<sup>536</sup> J. Iwanek, M. Mazur, *Demokracja w dobie globalizacji*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2006, s. 261-263.

<sup>537</sup> Jeden z najśłynniejszych filozofów starożytnej Grecji. W rozważaniach politycznych Platona uwidacznia się krytyczny stosunek do demokracji, refleksja nad mechanizmem przemian ustrojowych, jak również przekonanie, że podstawę trwałości państwa stanowi moralne, a także intelektualne wychowanie jego obywateli oraz mądrość władców. Koncepcja państwa pozostaje w ścisłym związku z teorią duszy i cnót. W dialogu „Państwo” Platon przedstawia model państwa jako wspólnoty, na którą składają się 3 grupy obywateli: rządzących (kierujących się rozumem), strażników (powodujących się częścią zapalczywą) oraz wytwórców (poddanych części pożądlivej) - K. Leśniak, *Platon*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993, s. 43-46.

<sup>538</sup> K. Chojnicka, H. Olszewski, *op. cit.*, s. 54-56.

<sup>539</sup> M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 18-21.

W życiu prywatnym nie wglądamy z podejrzliwą ciekawostką w zachowanie się naszych współobywateli, nie odnosimy się z niechęcią do sąsiada, jeśli się zajmuje tym co mu sprawia przyjemność, i nie rzucamy w jego stronę owych pogardliwych spojrzeń, które wprawdzie nie wyrządzają szkody, ale ranią [...] jesteśmy posłuszni każdoczesnej władzy i prawom [...]»<sup>540</sup>.

Myśliciele greccy, definiując rzeczywistość, w której żyli, wskazywali na upadek ładu instytucjonalnego jak również moralnego powodowanych przez demokrację bezpośrednią. Wskazywali bowiem na obniżanie się autorytetu przywództwa, na osłabienie pozycji władzy w rodzinie, a także szkole. Z drugiej zaś strony, na rozbudowę systemu donosicielskiego (sykofantyzm<sup>541</sup>) oraz nieprzygotowanie ludzi do pełnienia stanowisk w życiu publicznym (ignorantów i prostaków)<sup>542</sup>. Z kolei wśród rzeczywistości kulturowej Rzymu, demokracja bezpośrednia nie zyskała uznania, nie doszło do utworzenia rządów demokratycznych na wzór starożytnej Grecji, aczkolwiek ład kulturowy w państwie, w tym instytucjonalny, kształtował się pod wpływem wzorów greckich<sup>543</sup>.

W wymiarze intelektualnym wyraźny sprzeciw wobec niego zaznaczał Marcus Tullius Cicero<sup>544</sup>. Demokrację bezpośrednią traktował jako rządy motłochu, wskazywał „Nic nie jest mniej pewne od tłumu, nic bardziej zwodnicze niż rozumowanie wszelkich zgromadzeń ludowych”<sup>545</sup>. Demokracji bezpośredniej znacznie przeciwstawiano samo państwo - jako ład zinstytucjonalizowany, ujawniający potrzebę życia ludzi w zbiorowości oraz rozwiązywania prawne i interesy, urzeczywistniane na drodze porozumień, umów czy traktatów<sup>546</sup>.

---

<sup>540</sup> Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 107-110.

<sup>541</sup> Donosicielstwo szerzyło się bowiem we wszystkich dziedzinach życia publicznego. Sykofanci byli zachęceni do oskarżeń przeciw ludziom bogatym przez samo prawo, gdyż przy oskarżeniu uznanym przez sąd za słuszne, skazaniec oddawał oskarżycielowi część swojego bogactwa. Proceder ten zawierał pewne ryzyko, ponieważ w wypadku, gdy sam oskarżyciel nie otrzymałby piątej części głosów uprawnionych do głosowania, był skazany na znaczną grzywnę oraz częściową utratę czci (z gr. *atimia*) - L.P. Clark, *A Psychological Study of Sycophancy*, „Psychoanalytic Review” 1934, nr 21, s. 15-16.

<sup>542</sup> M. Marczevska-Rytka, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytka, A.K. Piasecki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 97-98.

<sup>543</sup> M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski, *op. cit.*, s. 19-22.

<sup>544</sup> Pisarz, mówca, polityk, dowódca wojskowy, filozof, prawnik i kapłan rzymski. Jako polityk i wódz stojący na czele stronnictwa broniącego republiki rzymskiej przeciw Cezarowi, Antoniuszowi i Oktawianowi, poniósł klęskę. Jako mówca oraz pisarz, podziwiany nawet przez wrogów, już za życia odniósł wielki sukces. Chociaż Cyceron uznawał wartość trzech „sprawiedliwych” form rządów, to twierdził, że najlepszym dla państwa jest ustrój mieszany, w którym elementy monarchiczne, arystokratyczne oraz demokratyczne znajdują harmonijne połączenie. Urzeczywistnienie takiego zaś ustroju widział w Rzymie, gdzie konsulowie reprezentowali element monarchiczny, senat - element arystokratyczny, a zgromadzenia ludowe oraz komicja - element demokratyczny. Opierając się na tej teorii, uważał, że wszystkie bowiem kryzysy ustrojowe, jakie Rzym przeżywał, tłumaczył się zakłóceniem owej idealnej równowagi między trzema elementami ustrojowymi - K. Kumaniecki, *Cyceron i jego współcześni*, Czytelnik, Warszawa 1989, s. 24-26.

<sup>545</sup> K. Chojnicka, H. Olszewski, *op. cit.*, s. 47-49.

<sup>546</sup> M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski, *op. cit.*, s. 22-24.

### 3.2.2. Pojęcie demokracji partycypacyjnej

Przechodząc do terminu „demokracja partycypacyjna”<sup>547</sup> jest ono pojęciem szerokim i nieostrym, stąd w literaturze przedmiotu jest on konkretyzowany, jak również używany na ogół wraz z jego dodatkowym uszczegółowieniem, jeżeli chodzi o rodzaj o partycypacji. Uczestnictwo obywateli w kształtowaniu życia społecznego, publicznego oraz politycznego daje odpowiednio podstawy do analogicznych sformułowań partycypacji, jakimi mogą być partycypacja społeczna, partycypacja publiczna i partycypacja polityczna. Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu traktuje się je jako synonimy albo przypisuje się im wyraźną, różnicującą je, specyfikację<sup>548</sup>.

Bez wątpienia sama demokracja partycypacyjna posiada zawsze wymiar społeczny (partycypacja społeczna), rozumiany najogólniej jako forma aktywności (zaangażowanie) obywateli - indywidualne, a także zbiorowe - w różnych obszarach przestrzeni publicznej<sup>549</sup>. Partycypacja społeczna czyli uczestniczenie obywateli w życiu publicznym, która stanowi przedmiot zainteresowania na gruncie przede wszystkim nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji<sup>550</sup>, będzie wypełniała niniejsze rozważania i stanie się właściwym obszarem badawczym do wnioskowania. W pierwszej kolejności zostaną bowiem poczynione podstawowe ustalenia definicyjne wokół podjętej problematyki, na płaszczyźnie partycypacji będącej fundamentem do rozwoju demokracji partycypacyjnej w otoczeniu społeczeństwa nabierającego tym samym przymiotu obywatelskiego<sup>551</sup>.

Warto przywołać uniwersalną definicję demokracji partycypacyjnej, której materia wypełni sformułowania identyfikujące zarówno jej podmiot, jak i przedmiotowy wymiar obejmujący kluczowe granice obszaru zjawisk łączonych z partycypacją społeczną napędzaną przez samo społeczeństwo obywatelskie<sup>552</sup>.

---

<sup>547</sup> W sensie semantycznym „partycypacja” to udział, uczestnictwo, współudział oraz współuczestnictwo. Z kolei „partycypować” to uczestniczyć, współuczestniczyć, angażować się, dokładać się, mieć swój wkład, brać udział w czymś i przykładać rękę do czegoś - W. Broniarek, *Gdy Ci słowa zabraknie. Słownik synonimów*, Haroldson Press, Warszawa 2005, s. 475-477.

<sup>548</sup> J. Majcherek, *Demokracja, przygodność, relatywizm*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 17-19.

<sup>549</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcia i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 21-24.

<sup>550</sup> Choć należy zaznaczyć, iż partycypacja ma wymiar interdyscyplinarny, to ma ona podłoże socjologiczne, politologiczne, historiozoficzne czy jest nawet uznawana przez niektórych autorów za jedno z najbardziej skutecznych sposobów kształtowania racjonalności procesów decyzyjnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem i innymi organizacjami - J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 13-15.

<sup>551</sup> R. Górski, *Bez państwa: demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007, s. 176-178.

<sup>552</sup> T. Kowalak, *Eseje o demokracji*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2004, s. 119-121.

Demokrację partycypacyjną można potraktować jako „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszenia warunków życia w społeczności lokalnej”<sup>553</sup>. Słowem - kluczem wśród prezentowanej definicji staje się samo „uczestnictwo”, wskazujące na aktywną postawę obywateli i interesariuszy w przestrzeni publicznej. Uczestnictwo, o którym mowa, to ruch samoistny, świadomy oraz dobrowolny, bez jakichkolwiek cech przymusu, dający jednostce społecznej wolność w wyborze formy partycypacji czy intensywności współuczestniczenia. Jednocześnie należy wskazać, że ujęte w definicji polepszenie warunków życia w społeczności lokalnej wyklucza kierowanie się jednostki czy grupy odpowiednio interesem osobistym bądź partykularnym. To podążanie za interesem ogólnym (wspólnym), umożliwiającym osiągnięcie korzyści zewnętrznych<sup>554</sup>.

Warto w tym miejscu przybliżyć spotykane wewnątrz literatury definicje demokracji partycypacyjnej. W sensie semantycznym partycypować to uczestniczyć czy brać udział<sup>555</sup>, stąd też powstał termin „partycypacja społeczna” bądź obywatelska, jak również publiczna (*public participation*)<sup>556</sup>. Charakteryzuje ona uczestnictwo mieszkańców w życiu publicznym. W literaturze przedmiotu spotyka się wiele definicji demokracji partycypacyjnej. Ze względu jednak na to, że rozprawa doktorska poświęcona jest zagadnieniu uczestnictwa mieszkańców gmin w życiu publicznym, szczególną uwagę zwrócono na definicje odnoszące się przede wszystkim do uczestnictwa na poziomie lokalnym<sup>557</sup>.

Jedną z nich jest definicja zaproponowana w pracy „The Civic Culture”. Jej autorzy, Gabriel A. Almond i Sidney Verba, zasugerowali, aby demokrację partycypacyjną rozumieć jako uczestniczenie w aktywności samorządowej, w partiach politycznych, w działaniach i instytucjach pozarządowych oraz innych instytucjach zajmujących się sprawami lokalnymi, a także aktywność wokół parafii i grup religijnych<sup>558</sup>. R.L. Warren z kolei połączył pojęcie demokracji partycypacyjnej bardziej z uczestnictwem w dobrowolnych stowarzyszeniach niż z uczestnictwem w zawodowych, jak również politycznych.

---

<sup>553</sup> B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 9-11.

<sup>554</sup> E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2007, s. 12-14.

<sup>555</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2014, s. 411-413.

<sup>556</sup> Angielskiemu terminowi *public participation* odpowiadają polskie terminy takie jak: uczestnictwo publiczne, uczestnictwo obywatelskie, partycypacja obywatelska, partycypacja społeczna, a także partycypacja publiczna - I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012, s. 61-63.

<sup>557</sup> B. Karolczak-Biernacka, *Demokracja jako wyraz ludzkich postaw: spojrzenie na ustrojowy organizm państwa z perspektywy psychologicznej*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010, s. 225-227.

<sup>558</sup> R. Skrzypiec, *Badanie lokalnej aktywności obywatelskiej - problematyka, metody i techniki badań*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998-2002*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2003, s. 3-6.

Ujęte w ten sposób uczestnictwo lokalne obejmuje formy aktywności tj. uczestniczenie w klubach, kościołach, stowarzyszeniach, różnego typu związkach i grupach działania<sup>559</sup>. Natomiast B.C. Spiegel sformułował definicję demokracji partycypacyjnej całkiem inaczej. Jego definicja odnosi się zaś do działań wokół programów rozwoju lokalnego<sup>560</sup>. Opisując demokrację partycypacyjną dużych amerykańskich miast w tych programach, posłużył się samym określeniem *citizen participation*, czyli partycypacja obywatelska, które oznacza „[...] działania ludzi niebędących częścią formalnego układu władzy, jak również legislacji administracyjnej, pragnących mimo tego wpływać na zwiększenie efektywności pro, a także ludzi odpowiedzialnych za bezpośrednia politykę i wykonanie planów”<sup>561</sup>.

Zgodnie z definicją samego J. Godbouta, demokracja partycypacyjna jest procesem dobrowolnej wymiany między pewną organizacją, przekazującą odpowiednim osobom uprawnienia lub władzę, a tymi osobami, które w zamian za to przejawiają określony stopień mobilizacji sił, a także środków na rzecz tej organizacji<sup>562</sup>. W definicji tej na plan pierwszy wysuwają się konsekwencje związane z procesem uczestnictwa. Chodzi tu bowiem o zespół obustronnych praw oraz obowiązków. Uzyskanie przez mieszkańców (obywateli) od władz publicznych uprawnień i władzy wiąże się z koniecznością zainwestowania przez nich własnych sił, a także środków na rzecz samorządu terytorialnego jako organizacji<sup>563</sup>. Ryszard Skrzypek zwrócił uwagę, że takie instrumentalne podejście do demokracji partycypacyjnej, zgodnie z którym jest ona formą zarządzania daną społecznością, mają czasami również przedstawiciele instytucji reprezentujących stronę społeczną, którzy wypracowują zasady współpracy z administracją<sup>564</sup>.

Wśród definicji sformułowanych przez polskich autorów na uwagę zasługują definicje Grażyny Prawelskiej-Skrzypek i Pawła Starosty. Grażyna Prawelska-Skrzypek, nawiązując do przedstawionej definicji J. Godbouta napisała, że „demokracja partycypacyjna dotyczy przy tym uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji o sprawach publicznych”<sup>565</sup>.

---

<sup>559</sup> R.L. Warren, *Perspectives on the American Community*, Rand McNally, Chicago 1973, s. 342-344.

<sup>560</sup> B. Lewenstein, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999, s. 28-29.

<sup>561</sup> B.C. Spiegel, *Citizen Participation in Federal Programs. A Review*, [w:] *Perspectives on the American Community*, red. R. L. Warren, Rand McNally, Chicago 1973, s. 345-348.

<sup>562</sup> G. Prawelska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Prawelska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996, s. 100-102.

<sup>563</sup> K. Noworól, *Uczestnictwo publiczne i konsultacje społeczne w Lokalnych Programach Rewitalizacji*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, nr 1, s. 82-85.

<sup>564</sup> S. Filipowicz, *Demokracja: o władzy iluzji w królestwie rozumu*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 162-164.

<sup>565</sup> G. Prawelska-Skrzypek, *op. cit.*, s. 105-108.

Partycypowanie może być rozumiane jako „uzgadnianie potrzeb innych przy podejmowaniu decyzji”. Chodzi tu o potrzeby obywateli, organizacji i grup. Znaczenie uwzględniania opinii i potrzeb innych ma swoje korzenie w źródłach religijnych oraz świeckich<sup>566</sup>. Z kolei według Pawła Starosty „[...] demokracja partycypacyjna polega zaś na braniu udziału mieszkańców w zbiorowych czynach, akcjach oraz przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na dogadzanie potrzeb ludzi tam mieszkających”<sup>567</sup>.

Natomiast Barbara Lewenstein podkreśliła, że ważną rzeczą tego uczestnictwa nie jest to, że dokonuje się ono na poziomie lokalnym, lecz to, że jego celem jest zaspokojenie potrzeb wyrastających na podłożu lokalnym. Jak również dodała, że pod tym pojęciem kryje się wiele działań, w tym działań o charakterze politycznym, które służą realizacji tego celu<sup>568</sup>.

Pojęcie demokracji partycypacyjnej w życiu publicznym łączy się zwykle z pojęciem obywatelskości, a to z kolei z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, którego teoretycy oraz badacze często zajmują się problematyką aktywności obywatelskiej<sup>569</sup>.

Termin „partycypacja” wywodzi się z języka łacińskiego, a także oznacza „dopuszczyć do uczestnictwa”, „dzielić się czymś z kimś”, jak również mieć udział w czymś<sup>570</sup>. Pojęcie to występuje w innych językach: *participation* w języku angielskim oraz francuskim. Ponadto niemiecki termin *mitbestimmung* można tłumaczyć jako „współdecydowanie”<sup>571</sup>.

Według zaś klasycznej propozycji Stephena Langtona<sup>572</sup> demokracja partycypacyjna obejmuje cztery główne kategorie uczestnictwa obywateli politycznych: aktywność publiczną (*public action*), angażowanie obywateli (*public involvement*), partycypację wyborczą (*electoral participation*) i obowiązkową partycypację (*obligatory participation*).

---

<sup>566</sup> P. Rachwański, W. Betkiewicz, M. Izdebska, *Powiat obywatelski - partycypacja społeczna w powiecie*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 34-37.

<sup>567</sup> P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995, s. 198-201.

<sup>568</sup> L. Dowbor, *Demokracja ekonomiczna: alternatywne rozwiązania w sferze zarządzania społecznego*, tłum. Z.M. Kowalewski, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2009, s. 191-193.

<sup>569</sup> Zwraca na to uwagę m. in. Ryszard Skrzypiec - R. Skrzypiec, *op. cit.*, s. 6-7; Problematyka społeczeństwa obywatelskiego jest bogato opisana w literaturze, dlatego trudno wskazać zaś wszystkie prace jej poświęcone. Wymienić można bowiem kilka istotniejszych: J. Szacki, *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997; B. Goryńska-Bittner, J. Stępień, *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009; D. Gawin, *Homo Eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej, Warszawa 1999; W. Bokajło, K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie: wybrane... op. cit.*; M. Grabowska, T. Szawieli, *op. cit.*; T. Koperek, *Nowe demokracje i spór o naturę społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2001; A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 6; W. Osiatyński, *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 7.

<sup>570</sup> K. Kumaniecki, *Słownik polsko-łaciński*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 352-354.

<sup>571</sup> W. Kopaliński, *op. cit.*, s. 560-561.

<sup>572</sup> Angielski duchowny i polityk. Arcybiskup Canterbury oraz prymas Anglii w latach 1207-1228. Odegrał dużą rolę w przygotowaniu Wielkiej Karty Swobód w 1215 r. Uzyskał też wiele przywilejów od papieża na rzecz Kościoła w Anglii - F.M. Powicke, *Stephen Langton*, Clarendon Press, Oxford 1928, s. 5-7.

Jak słusznie spostrzega i twierdzi M. Małecka-Łyszczek: „Demokracja partycypacyjna jest pojęciem wielowymiarowym, jak również swój właściwy kontekst znaczeniowy buduje w powiązaniu z konkretnym zjawiskiem, do którego ją odnosimy”<sup>573</sup>. Poszczególne konteksty stanowią przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin, poddyscyplin, a także specjalizacji. Takim kontekstem znaczeniowym, na tle którego bada się i analizuje wskazane zjawisko, mogą być same prawa jednostki (człowieka, obywatela czy mieszkańca), formy demokracji, sprawowanie władzy publicznej, realizowanie zadań publicznych czy też style oraz metody administrowania sprawami publicznymi (zarządzanie publiczne)<sup>574</sup>. Na łamach niniejszej pracy demokrację partycypacyjną rozpatruje się na tle procesu realizacji zadań publicznych, a dokładniej rzecz ujmując - jednego z aspektów tego procesu - kształtowania i prowadzenia polityki publicznej. Trzeba bowiem podkreślić, że realizację każdego zadania publicznego poprzedzają ustalenia w zakresie polityk publicznych<sup>575</sup>.

Źródłosłowem terminu „partycypacja” jest następujące słowo tj. (z łac. *particeps*), które oznacza, „udział” czy też „uczestniczenie”. W omawianym kontekście znaczeniowym chodzi o udział/uczestniczenie człowieka (mającego status administracyjnoprawny obywatela bądź mieszkańca) w sprawowaniu administracji publicznej. Ponadto człowiek, ale także jego organizacja (np. organizacja pozarządowa, przedsiębiorstwo), może uczestniczyć wewnątrz sprawowania administracji publicznej na różne sposoby, w tym partycypując w działalności organów administracyjnych. Należy jednak zastrzec, że demokracja partycypacyjna odnosi się wyłącznie do niektórych form działania organów. Możemy o niej mówić, kiedy działalność danego organu administracyjnego dąży do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej w drodze samej decyzji (rozumianej szeroko, tj. zgodnie z ustaleniami nauki o organizacji, a także zarządzaniu). Innymi słowy, w ramach procesu określanego mianem „demokracją partycypacyjną”, obywatele bądź mieszkańcy oraz ich organizacje, czyli „podmioty spoza systemu władzy publicznej” (w dodatku zamiennie: „podmioty spoza sektora publicznego”) uczestniczą w zróżnicowanych „administracyjnych procesach decyzyjnych” (np. w procesie planistycznym lub legislacyjnym)<sup>576</sup>.

Ciekawym narzędziem służącym do dostarczenia charakterystyki pojęcia demokracji partycypacyjnej w urzeczywistnieniu zadań publicznych są tzw. drabiny partycypacji.

---

<sup>573</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 43-47.

<sup>574</sup> J. Sroka, *Deliberacja i rządy wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009, s. 82-84.

<sup>575</sup> M. Lęgiędz-Gałuszka, *Samorząd terytorialny - partycypacja instrumentalna czy podmiotowa*, [w:] *Samorząd terytorialny - ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 119-120.

<sup>576</sup> J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2016, s. 16-19.



W literaturze przedmiotu można znaleźć drabiny partycypacji opierające się na różnych kryteriach. Obok prekursorskiej, opracowanej przez Sherry Arnstei<sup>577</sup> się również inne. Wartą przywołania jest propozycja I. Proppera<sup>578</sup>. Ukazuje ona skalę i granice omawianego zjawiska na szczeblu samorządu terytorialnego<sup>579</sup>.

Demokracja partycypacyjna należy obecnie do podstawowych terminów refleksji, jak również praktyki politycznej, aczkolwiek nie stanowi odkrycia ostatnich dziesięcioleci. Historia terminu sięga starożytnej Grecji oraz Rzymu. Przedmiotowe pojęcie, rozwijane zwłaszcza w okresie oświecenia we Francji, a także Szkocji, znalazło się również wewnątrz centrum uwagi, takich znanych myślicieli jak Hegel i Marks. Następnie, mimo iż pojawiało się u różnych autorów w XIX i XX w., pozostawało jakby na uboczu głównego nurtu rozwoju idei politycznych i społecznych<sup>580</sup>.

Pojęcie demokracji partycypacyjnej ściśle łączy się z procesem ludzkiej emancypacji spod wszelkich form despotyzmu. Członkowie społeczności określanych jako obywatelskie nie podlegają tyranii, są autonomicznymi oraz niezależnymi podmiotami życia społecznego. Jednakże ich egzystencja nie upływa wśród anarchii, ponieważ demokracja partycypacyjna stanowi całość, rządzącą się wspólnie przyjętymi przez jej członków regułami oraz prawem. Należy zaś zwrócić uwagę, że w rozwoju historycznym terminu demokracja partycypacyjna większość rozważań odnosiła się wówczas do relacji społeczeństwo obywatelskie - państwo. Odmienne opisywanych, a także analizowanych od okoliczności historycznych i przyjętych założeń badawczo - normatywnych<sup>581</sup>.

Rozpatrując pojęcie demokracja partycypacyjna, wskazać można na pewne kategorie organicznie z nim związane, stanowiące zarazem determinanty jego powstania i wyznaczniki funkcjonowania. Należą do nich wymienione poniżej:

- 1) Dobrowolne stowarzyszenia, organizacje pozarządowe - pozycja, funkcje oraz role dobrowolnych stowarzyszeń wśród społeczeństwa obywatelskiego rozpatrywane są współcześnie w nurcie socjologicznym przez tak zwanych *neo-tocquevillian*<sup>582</sup>,

---

<sup>577</sup> S. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, "Journal of the American Institute of Planners" 1969, t. 35, nr 4, s. 216-220.

<sup>578</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. Uczestnictwo obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 88-90.

<sup>579</sup> W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX w.*, Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992, s. 143.

<sup>580</sup> M. Rachwał, *op. cit.*, s. 24-27.

<sup>581</sup> I. Słodkowska, *Spoleczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska w latach 1980-1989*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 45-47.

<sup>582</sup> Odnoszące się i charakterystyczne dla demokratycznych ideałów głoszonych przez francuskiego myśliciela Alexis de Tocqueville'a - P. Załęski, *Spoleczeństwo cywilne i spoleczeństwo polityczne: Heglowskie kategorie w recepcji Tocqueville'a i Marksa*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. W. Misztal, A. Kościański, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 119-121.

- 2) Kapitał społeczny, który jest wprost proporcjonalny wobec aktywności obywateli w różnego rodzaju stowarzyszeniach. Składa się głównie z zaufania społecznego, sieci powiązań i normy wzajemności<sup>583</sup>,
- 3) Pluralizm - współczesne społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest również jako społeczeństwo pluralistyczne i „rozproszenie władzy”, a także „fragmentaryzacja społeczeństwa”<sup>584</sup>.

Przechodząc do próby zdefiniowania terminu „demokracja partycypacyjna”, należy zaakcentować pewne trudności, na co zwrócił uwagę m.in. Jerzy Szacki<sup>585</sup>. Taka sytuacja wynika z długiej tradycji przedmiotowej idei (wielu badaczy odwołuje się do Arystotelesa). Należy mieć na uwadze fakt, iż rozważaniami nad terminem demokracji partycypacyjnej zajmuje się wiele dyscyplin naukowych. Dlatego też występuje nadmiar definicji próbujących wyjaśnić, co ten termin oznacza<sup>586</sup>.

Autor samego opracowania „Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii”<sup>587</sup> podkreślił, iż śledząc pojęcie od klasycznych początków, można rozpatrywać demokrację partycypacyjną jako zespół społeczno-politycznych instytucji złożony z pięciu elementów:

- 1) Władzy publicznej, która jest ograniczona i odpowiedzialna przed społeczeństwem,
- 2) Rządów prawa,
- 3) Sfery publicznej skupiającej zainteresowanych obywateli,
- 4) Systemu rynkowego wolnego od korupcji,
- 5) Wielu dobrowolnych stowarzyszeń wszelkiego rodzaju<sup>588</sup>.

<sup>583</sup> Podobnie jak inne formy kapitału, kapitał społeczny jest niezbędny, gdy chce się osiągnąć cele. Grupa osób jest w stanie zrobić dużo więcej, jeżeli jej członkowie obdarzają siebie nawzajem zaufaniem. Społeczeństwa, które wypracowały w ciągu wieków odpowiednio zadawalająco wysoki kapitał zaufania społecznego, rozwijają się bez większych trudności. Natomiast te, które kapitału społecznego się nie dopracowały, pozostają zacofane, skorumpowane, dominują tam pionowe więzi społeczne. Do spopularyzowania kwestii dotyczącej roli kapitału społecznego w życiu publicznym przyczynił się Robert D. Putnam, który podkreślił, iż „gospodarcze zacofanie istniejące na świecie może być w znacznej mierze wyjaśnione brakiem wzajemnego zaufania”. W późniejszych pracach Putnam wprowadził rozróżnienie pomiędzy kapitałem społecznym wiążącym (*bonding*) i pomostowym (*bridging*) - R.D. Putnam, *op. cit.*, s. 86-88.

<sup>584</sup> J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997, s. 5-8.

<sup>585</sup> E. Gellner, *Społeczeństwo obywatelskie w perspektywie historycznej*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997, s. 107-111.

<sup>586</sup> M. Rachwał, *op. cit.*, s. 27-30.

<sup>587</sup> Książka porusza problemy przejścia Hiszpanii z ustroju autorytatywnego do demokracji, jak również proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, nowoczesnych instytucji państwowych i gospodarki rynkowej. Victor Perez-Diaz w szczególności podkreśla rolę tradycji oraz kultury w procesie przemian - V.M. Perez-Diaz, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, tłum. D. Lachowska, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1996, s. 4-8.

<sup>588</sup> H. Markiewicz, *Idee patriotyzmu i demokracji w literaturze pozytywistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Kraków 1969, s. 171-174.

W ujęciu modelowym w kierunku cech konstytutywnych współczesnej demokracji partycypacyjnej na ogół zalicza się:

- 1) Upodmiotowienie obywateli wewnątrz wymiarów tj. politycznego, społecznego, ekonomicznym i kulturalnym (aspekt formalnoprawny). Wyposażenie wszystkich obywateli w samą podmiotowość, uznaje się za warunek wstępny zachowania ich niezależności wobec władzy państwowej oraz rozwoju pozostałych elementów demokracji partycypacyjnej,
- 2) Stworzenie sieci autonomicznych instytucji społecznych i stowarzyszeń, będących wyrazem dobrowolnych porozumień obywateli, a także ich dążenia do zaspokajania własnych interesów oraz samorozwoju (aspekt instytucjonalny),
- 3) Ukształtowanie się wśród członków demokracji partycypacyjnej trwałych wzorców postępowania, wobec których fundamentalne lokalizacje zajmują takie wartości jak poczucie współodpowiedzialności, solidarności, a także wzajemny szacunek i zaufanie (aspekt normatywny). Przedmiotowe normy i wartości przyczyniają się do przekształcenia tożsamości jednostek i powstania silnych zależności poziomych (interpersonalnych)<sup>589</sup>.

Jak podkreślił Zbigniew Blok, demokracji partycypacyjnej jest możliwe przypisać niezbywalny rejestr funkcji, które muszą być realizowane. Należą do nich:

- 1) Ochrona przed ingerencją państwa w sferę prywatną i autonomię jednostki przed etatyzmem, ma chronić prawa jednostki i jej własność,
- 2) Monitorowanie oraz kontrolowanie władzy politycznej - niekontrolowana władza, a wraz z nią, również państwo, które ulega erozji a także wynaturzeniu oraz stara się realizować wyłącznie własne interesy<sup>590</sup>,
- 3) Wychowywanie oraz edukacja obywateli - w celu takim, aby inni mogli swobodnie partycypować w polityce, realizować możliwe funkcje obywatelskie we wspólnocie terytorialnej,
- 4) Tworzenie instytucji bądź kanałów do artykulacji, ewentualnie agregacji wartości wspólnotowych i interesów społecznych - partie polityczne, będące reprezentantem interesów grupowych, ruchy polityczne i inne zrzeszenia reprezentujące mniejsze grupy interesów,

---

<sup>589</sup> P. Pawełczyk, *Problemy współczesnej demokracji w ujęciu socjotechnicznym*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005, s. 182-185.

<sup>590</sup> Warto w tym miejscu dodać spostrzeżenie Arkadiusza Żukowskiego, iż „władza niepoddawana skutecznej kontroli w szczególności przez społeczeństwo obywatelskie szybko ulega zwyrodnieniu, a także degeneracji” - A. Żukowski, *Dylematy demokracji XXI wieku: wybory rytualne czy balotaż partycypacyjny?*, „Przegląd Politologiczny” 2005, t. 10, nr 2, s. 77-80.

5) Budowa społeczeństwa pluralistycznego oraz tolerancja dla odmienności<sup>591</sup>.

Wspólnym mianownikiem większości istniejących pojęć demokracji partycypacyjnej jest stwierdzenie, że stanowi ono tę część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna wobec państwa oraz wypełniona przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek<sup>592</sup>. Jednakże dominacja tego punktu widzenia pozwala na sformułowanie jedynie „definicji negatywnej”, zgodnie z którą demokracja partycypacyjna jest „wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa”<sup>593</sup>.

W tworzeniu pozytywnej definicji demokracji partycypacyjnej natrafiamy na problem związany z faktem, iż poszczególni autorzy kładą zaś nacisk na różne elementy, które ich zdaniem są konstytutywne dla samej demokracji partycypacyjnej<sup>594</sup>. Dla jednych demokracja partycypacyjna to struktura pośrednicząca między tym, co państwowe, a tym, co prywatne. Inni pojmują je jako wspólnotę opartą na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego. Kolejny nurt za najistotniejszą wartość uznaje pluralizm, rozumiany jako istnienie całej gamy zróżnicowanych (często konfliktowych) interesów zbiorowych, które mogą być artykułowane i realizowane<sup>595</sup>.

Chcąc podsumować same rozważania nad pozytywną definicją, Andrzej Antoszewski stwierdził, iż demokracja partycypacyjna stanowi „odrębną od państwa oraz rynku sferę dobrowolnej aktywności społecznej. Nie jest jednak ich przeciwstawieniem, lecz swoistym uzupełnieniem. Instytucjonalną podstawą takiej sfery jest wolność ekspresji politycznej rozumiana jako swoboda wypowiedzi i zrzeszania się dla realizacji celów zbiorowych. Gospodarczym podłożem jest własność prywatna, wymuszająca dobrowolne komunikowanie uczestników gry rynkowej. Podstawę społeczną stanowi natomiast pluralizm wyrażający różnorodność interesów, jak również oczekiwań oraz - co wydaje się najważniejsze - uznanie tej różnorodności za legitymowaną.

<sup>591</sup> P. Broda-Wysocki, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. M. Witkowska, A. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 17-18.

<sup>592</sup> A. Antoszewski, *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000, s. 9-12.

<sup>593</sup> N. Bobbio, *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997, s. 64-67.

<sup>594</sup> W tym kontekście można wspomnieć chociażby o samych wątpliwościach związanych z umiejscowieniem partii politycznych. Jak podkreślił Jerzy Szacki: „Jeśli rozważa się nie demokrację partycypacyjną w ogólności, lecz funkcjonowanie jego konkretnych instytucji, okazuje się zawsze, że są one w takim lub innym stopniu uwikłane w struktury władzy państwowej i w pewnych wypadkach trudno orzec (jak dzieje się to na przykład z partiami politycznymi), czy chodzi o składniki demokracji partycypacyjnej, czy też systemu politycznego” - J. Szacki, *Wstęp...*, *op. cit.*, s. 48-50; Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2006, s. 115-117.

<sup>595</sup> J. Dzięciołczyk, *Determinanty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego wewnątrz Polski*, red. S. Drobczyński, M. Żyrowski, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2004, s. 101-104.

Ważną rzeczą demokracji partycypacyjnej jest dobrowolny udział jednostek i ich asocjacji<sup>596</sup> w debacie publicznej, a także podejmowanie niewymuszonych poprzez państwo działań, których efektem staje się nacisk na władze państwowe. Jednakże nie każdy udział w debacie ani też nie wszystkie przejawy dobrowolnej aktywności społecznej świadczą o istnieniu demokracji partycypacyjnej. Przede wszystkim muszą się one mieścić wewnątrz granic demokratycznie ustanowionego prawa. Ponadto pełnym wyrazem demokracji partycypacyjnej są tylko te działania, które zmierzają do ochrony podstawowych wartości, jak również usprawnienia mechanizmów instytucjonalnych demokracji<sup>597</sup>.

Ralf Dahrendorf<sup>598</sup> charakteryzował demokrację partycypacyjną przy użyciu istnienia autonomicznych (niesterowanych przez inny ośrodek) organizacji i instytucji jako organów woli ludu. Zaliczają się do nich partie polityczne, związki zawodowe, przedsiębiorstwa przemysłowe, ruchy społeczne, wolne zawody, autonomiczne uniwersytety, niezależne Kościoły oraz fundacje użyteczności publicznej. Jeżeli takie zaś autonomiczne organizacje i instytucje nie istnieją, nie istnieje demokracja partycypacyjna. Jednakże przywołany autor zwrócił uwagę, iż operacyjnym rdzeniem demokracji partycypacyjnej nie są te instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń, które można określić jako prawa obywatelskie. „Obywatelami są jednostki wyposażona w określone prawa cywilne, polityczne i socjalne. Bez uprawnień obywatelskich nie może występować system demokracji partycypacyjnej. Zniszczenie demokracji partycypacyjnej związane jest ze zniesieniem praw, a tworzenie demokracji partycypacyjnej mieści w sobie także wprowadzenie praw obywatelskich<sup>599</sup>”.

Zgodnie z reprezentatywnym stanowiskiem liberalnym, demokracja partycypacyjna była kojarzona ze sferą wolnej wymiany rynkowej opartej na prawie własności prywatnej. Tym samym sfery gospodarczej nie tylko nie sytuowano poza demokracją partycypacyjną, lecz wręcz decydowała ona o jego istnieniu, stanowiła centralne miejsce. Współcześnie takie rozumienie rozważanego pojęcia dla wielu teoretyków przestało być oczywiste.

---

<sup>596</sup> Proces skojarzenia co najmniej dwóch zjawisk psychicznych w taki sposób, by pojawienie się jednego z nich spowodowało tendencję do występowania pozostałych. Na zjawisko powstawania skojarzeń już w starożytności zwrócił uwagę filozof Platon. Natomiast Arystoteles sformułował prawa kojarzenia, zależne od zachodzących warunków - W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 24-25.

<sup>597</sup> A. Antoszewski, *Spoleczeństwo... op. cit.*, s. 15-18.

<sup>598</sup> Niemiecko-brytyjski socjolog, politolog i polityk. Przyczynił się do uformowania się w Niemczech systemu opartego na demokracji partycypacyjnej oraz liberalizmie polityczno-ideologicznym. W swojej teorii konfliktu wprowadził samo pojęcie zrzeszenia imperatywnie skoordynowanego. Oznacza ono taką sytuację, w której jedna grupa rządzi, a druga jest rządzona. Gdy grupa osób podporządkowanych uważa, iż jest sprawiedliwie rządzona, to wtedy ma miejsce legitymizacja stosunku zwierzchnictwa. Koncepcja Ralfa Dahrendorfa dotycząca konfliktu nawiązuje do samej koncepcji Karola Marksa - R. Dahrendorf, *Der moderne soziale konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1992, s. 283-286.

<sup>599</sup> R. Dahrendorf, *Co zagraża społeczeństwu obywatelskiemu*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, tłum. B. Janicka, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994, s. 236-239.

Bliższa od tradycji liberalnej i heglowsko-marksowskiej jest dla nich koncepcja Gramsciego, sytuującego demokrację partycypacyjną poza gospodarką oraz państwem, które - jako sfery związane z władzą i kapitałem - zawsze są pewnymi formami dominacji<sup>600</sup>.

Problem polega również na tym, czy za demokrację partycypacyjną uważać wszystko, co pozostanie po wzięciu w tzw. nawias państwa (i ewentualnie, jak proponują niektórzy, gospodarki) oraz ma przy tym znamiona społecznej samoorganizacji, czy też w grę wchodzi zakres zauważalnie węższy, a jeśli tak, to o ile oraz pod jakim względem<sup>601</sup>. Jak podkreślił Jerzy Szacki: „Gdyby w grę wchodziła tylko pierwsza możliwość, wprowadzenie do języka polityki terminu „demokracja partycypacyjna” nie miałoby żadnego sensu. Jak najbardziej usprawiedliwione wydają się próby wyjścia poza czysto negatywny pogląd na demokrację partycypacyjną, zmierzające do znalezienia właściwej mu formy uspołecznienia. W gruncie rzeczy wszystkie takie próby idą w jednym i tym samym kierunku, a mianowicie wskazują na dobrowolny oraz świadomy charakter uczestnictwa, którego kluczową przesłanką jest ujednostkowanie nowoczesnego społeczeństwa”<sup>602</sup>. Odnosząc się do przedmiotowej kwestii, filozof Ernest Andre Gellner zdefiniował demokrację partycypacyjną jako „zespół instytucji oraz stowarzyszeń wystarczająco silnych, aby móc zapobiec tyranii, niemniej jednak takich, do których swobodnie się wstępuje i które bez przeszkód się opuszcza, nie zaś takich, które są nam narzucone przez sam fakt urodzenia i utrzymują się na mocy straszliwego rytuału”<sup>603</sup>.

Nie próbując w tym miejscu rozwiązać wszystkich zatem wątpliwości związanych z definiowaniem rozważanego terminu, należy zaznaczyć, iż demokracja partycypacyjna realizuje wiele ważnych oraz potrzebnych zadań<sup>604</sup>. Wśród nich znajduje się wykształcenie, w obywatelach są umiejętności funkcjonowania wewnątrz rzeczywistości demokratycznej, budowanie licznych struktur, poprzez które są artykułowane, zbierane oraz reprezentowane interesy społeczne, a także wyłanianie oraz doskonalenie nowych liderów zarówno w sferze społecznej, jak i politycznej<sup>605</sup>.

---

<sup>600</sup> Zatem współczesną dyskusję wokół idei demokracji partycypacyjnej, która dotyczy zakresu tejże demokracji oraz sfer, jakie ono obejmuje, wobec tego możliwe jest aby to zreasumować w następujący sposób: W modelu dwudzielnym demokracja partycypacyjna jest odróżniona od państwa, ale obejmuje obszar gospodarki. Z kolei w modelu trójdzelnym z demokracją partycypacyjną zostaje odłączona sfera gospodarcza - D. Pietrzyk-Reeves, *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 26-29.

<sup>601</sup> S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, tłum. A. Dziurdzik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009, s. 187-191.

<sup>602</sup> J. Szacki, *Wstęp...*, *op. cit.*, s. 32-35.

<sup>603</sup> E. Gellner, *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*, Simon & Schuster, New York 1994, s. 78-81.

<sup>604</sup> L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, s. 221-224.

<sup>605</sup> P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje. Liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa 2004, s. 39-42.

### 3.3. Mechanizmy zaangażowania obywateli występujące w demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej

Demokracja bezpośrednia zmieniłaby również samo podejście do debaty publicznej, a także mechanizmów podejmowania decyzji. Mimo że rola elit politycznych i zawodowych polityków wśród demokracji bezpośredniej byłaby zapewne zdecydowanie mniej widoczna, nie oznacza to, że wprowadzanie tej formy rządów spowoduje ich zniknięcie albo spadek ich znaczenia. Zmniejszy się jedynie ich odpowiedzialność. Wynika to z trzech przesłanek, które poniżej wymienię.

Po pierwsze, rozwój technologiczny<sup>606</sup> nie może zmienić faktu, że niemożliwa jest debata, w której biorą udział miliony uczestników. Większa liczba uczestników wzmacnia rolę elity pełniącej choćby funkcje moderatorów<sup>607</sup>. Wbrew relatywnie utopijnym oczekiwaniom internet nie przyczynił się do zrównania perspektyw wszystkich podmiotów politycznych. Wprawdzie każdy może zamieścić dowolny materiał w sieci, jednak by móc oddziaływać na to społecznie, musi być jeszcze dostrzeżony przez odpowiednio dużą grupę osób, więc tak jak w przypadku każdego innego przekaznika. Dodatkowo w przypadku internetu o wpływie społecznym decydują zasoby finansowe, organizacyjne a także ludzkie, jakie dany podmiot może zainwestować. „Paradoksalnie internet wzmacnia pozycje tylko silnych ugrupowań w stosunku do tych słabszych”<sup>608</sup>.

Po drugie - im bardziej ustrój państwa zmierzałby w stronę demokracji bezpośredniej, tym większych zmian można by się spodziewać w pełnieniu roli polityka. Zamiast poświęcać czas na swoją właściwą pracę, tj. analizowanie rzeczywistości czy dokumentów w celu podejmowania decyzji, musiałby go przeznaczać tylko na propagowanie swojego stanowiska informacji, czyli w tym kontekście na przekonywaniu głównie podmiotu odpowiedzialnego za rozstrzygające podjęcie decyzji<sup>609</sup>. Sytuacja ta powoduje, iż politycy wprawdzie w dalszym ciągu pozostają czynnikiem mającym największy wpływ wewnątrz decyzji, lecz przestaliby za nie w jakikolwiek sposób odpowiadać<sup>610</sup>.

---

<sup>606</sup> Proces zmian rozwojowych techniki wyrażający się poprzez wprowadzenie do procesu produkcji nowych, udoskonalonych maszyn, urządzeń, narzędzi, jak również nowych technologii przez wykorzystanie w sposób doskonalszy istniejących już zasobów - M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 77-78.

<sup>607</sup> A. Gutmann, D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Princeton University Press, Princeton 1996, s. 178-179.

<sup>608</sup> P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009, s. 166-168.

<sup>609</sup> M.H. Halperin, J.T. Siegle, M.M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Routledge, London 2005, s. 131-132.

<sup>610</sup> M. Marczevska-Rytko, *Stan i perspektywy...*, op. cit., s. 47-48.

Po trzecie, jak zwraca uwagę Giovanni Sartori: „Uczestnik referendum przypomina na uczestnika wyborów: działa w osamotnieniu, samodzielnie, bez uczestniczenia w dyskusji. Jego przemyślenia nie są kształtowane przez dialog<sup>611</sup>. Wyklucza to czerpanie z mądrości dyskusji [...]. Kwestie poddawane referendum będą, oczywiście, rozważane przez środki masowego przekazu, lecz decydujący w referendum, nawet jeśli słucha, pozostaje słuchaczem biernym, nie uczestniczącym - choćby biernie - w tej debacie”. Decyzja, przed którą stoi, jest zawsze zerojedynkowa - przyjąć czy odrzucić przedkładaną propozycję - nie ma tu już miejsca na dialog, kompromis<sup>612</sup> czy wypracowywanie konsensusu<sup>613</sup>. Można wprawdzie twierdzić, że w podobnej sytuacji jest członek parlamentu podczas głosowania nad ustawą, różnica polega jednak na tym, że samo głosowanie poprzedzone jest długim procesem legislacyjnym<sup>614</sup>, w którym parlamentarzysta może wziąć udział (sam lub za pośrednictwem swoich kolegów partyjnych reprezentujących zaś to samo stanowisko). Możliwości udziału przeciętnego obywatela w procesie wypracowania kompromisu są czysto teoretyczne.

„Inna różnica wiąże się z pytaniem: kto ustala treść i konkretne sformułowania kwestii poddawanych referendum? Pytanie to pozwala nam jeszcze raz zauważyć, że im większy jest obszar demokracji bezpośredniej tym mniejsza jej autentyczność.

---

<sup>611</sup> To pojęcie, które w języku łacińskim oznacza rozmowę i tak też jest rozumiane. Dialog może przybierać różnorodne formy oraz służyć różnorodnym celom. Podstawową cechą dialogu jest pojawienie się przekazu pomiędzy nadawcą a odbiorcą. Dialog jest to komunikacja dwustronna zakładająca wymianę informacji, pojawiające się pytania, a także zainteresowanie obydwu stron pozyskaniem informacji. Umieszczenie dialogu pozwala na wyjaśnienie problemu, ukazanie postaw bohaterów czy lepsze oddanie samej sytuacji - W. Babik, *Słownik encyklopedyczny informacji, języków i systemów informacyjno - wyszukiwawczych*, Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2002, s. 16-18.

<sup>612</sup> Kompromis to zawarcie porozumienia między różnymi stronami, w których każda strona rezygnuje z części swojego popytu. W argumentacji kompromisem jest koncepcja znalezienia porozumienia poprzez komunikację, poprzez wzajemną akceptację terminów - często obejmujących różnice od pierwotnego celu bądź pragnień. Ekstremizm często jest uważany za antonim do kompromisu, który w zależności od kontekstu może wiązać się z koncepcjami równowagi i tolerancji. W konotacji negatywnej kompromis można nazwać kapitulacją, odnosząc się do „zrzeczenia się” celów, zasad bądź materiału wewnątrz procesu negocjowania umowy. W stosunkach międzyludzkich często mówi się, że „kompromis” jest zaś porozumieniem, z którym żadna ze stron nie jest szczęśliwa, ponieważ zaangażowane strony często uważają, że albo oddały za dużo, albo że otrzymały zbyt mało - A. Gutmann, D. Thompson, *The Spirit of Compromise*, Princeton University Press, Princeton 2012, s. 176-179.

<sup>613</sup> W wąskim rozumieniu jest to synonim pojęcia określającego zgodę powszechną między członkami danej społeczności. W rozumieniu szerszym to również teoria oraz praktyka osiągania takiej zgody, a więc proces dochodzenia do konsensusu w znaczeniu węższym. Proces dochodzenia do konsensusu wymaga poważnego traktowania przemyślanej opinii każdego z członków społeczności. Ważnym elementem jest tu zaufanie, jakie żywi społeczność wobec przyszłych działań jej członków. Z drugiej strony ci, którzy chcą podjąć określone działania, często pragną usłyszeć tylko opinie osób o odmiennym zdaniu, gdyż zdają sobie sprawę z tego, że możliwa dyskusja, przyczyni się do powiększenia, zakresu zgody - S. Saint, J.R. Lawson, *Rules for Reaching Consensus: A Modern Approach to Decision Making*, Pfeiffer & Company, San Diego 1994, s. 51-54.

<sup>614</sup> Sposób uchwalania ustaw, określony ściśle przez Konstytucję, Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu. W 2016 r. w życie weszło 31.906 tyś. stron maszynopisu ustaw i rozporządzeń. W 2015 r. było to 29.843 tyś. tj. najwięcej od 1989 r., gdy wydano 1.186 stron. W pierwszym półroczu 2017 r. weszło w życie 17.440 stron maszynopisu ustaw oraz rozporządzeń, czyli średnio 7 nowych aktów prawnych z tego rodzaju. Produkcja aktów prawnych w Polsce jest ponad 50-krotnie większa niż w Szwecji - S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 165-168.



W demokracji poprzez referendum ustalenie treści referendum ma bez wątpienia podstawowe znaczenie, trudno jednak uwierzyć, że dokonywać się to będzie zawsze zgodnie z wymogami demokracji bezpośredniej, tj. przez samych ludzi<sup>615</sup>. Ta zaś uwaga Sartoriego wypunktowuje raz jeszcze znaczenie elit politycznych - ludność podejmuje decyzję, lecz w dalszym ciągu jej przygotowanie, zaprezentowanie, jak również wskazanie możliwych rozstrzygnięć zależy od biurokracji<sup>616</sup> - scentralizowanego systemu organizacyjnego i danej klasy politycznej<sup>617</sup>.

Pozornie niewiele różni się to od decyzji podejmowanych w warunkach demokracji bezpośredniej na świecie, jak pisze Alvin Toffler<sup>618</sup>. „W normalnych warunkach większość obowiązków takich osób jak, dla przykładu, prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki czy premier Japonii to: dokonywanie wyboru spośród kilku możliwości (przygotowanych dla nich z wyprzedzeniem przez odpowiednie biurokracje), w sprawach znanych im jedynie powierzchownie, i to tylko wówczas, gdy różne części biurokracji nie były w stanie osiągnąć porozumienia”<sup>619</sup>. W pierwszej chwili wydawać by się mogło, że w analogicznych warunkach podejmuje decyzje „przeciętny obywatel” głosujący w referendum. Zachodzą jednak między tymi sytuacjami dwie różnice, które zamieniają, całkowicie ich charakter.

---

<sup>615</sup> L.A. Khan, *A Theory of Universal Democracy: Beyond the End of History*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2003, s. 114-116.

<sup>616</sup> Pojęcie to oznacza oderwanie władzy od obywateli, czy wręcz urzędników podejmujących szkodliwe decyzje dla społeczeństwa. Końcówka *-kracja* ma pochodzenia greckie, *-kratia* bądź *-kratos* oznacza zaś władzę grupy społecznej (jak arystokracja, technokracja czy demokracja), tak więc biurokracja oraz biurokrata oznacza władzę oderwaną od społeczeństwa narzucającą mu decyzje szkodliwe i urzędnika bezdusznego ślepo trzymającego się formalnej strony przepisów. Czasami biurokracją nazywany jest ogół ludzi zajmujących się administrowaniem, najczęściej dla zaznaczenia szkodliwości bieżącej administracji. W 2010 r. w Polsce administracja rządowa zatrudniała ok. 120 tys. osób, samorządowa ok. 222 tys., zaś w pozostałych jednostkach administracji publicznej pracowało łącznie ok. 382 tys. urzędników. Polska administracja publiczna wśród publikowanym przez ONZ rankingu elektronicznej administracji zajęła bowiem w 2010 r. 45. miejsce, spadając z 33. miejsca w 2008 r. - P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 342-345.

<sup>617</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999, s. 178-180.

<sup>618</sup> Amerykański pisarz żydowskiego pochodzenia, futurolog, znany głównie z prac na temat cyfrowej rewolucji, rewolucji komunikacyjnej, rewolucji korporacyjnej, jak również osobliwości technologicznej. Alvin Toffler jest przedstawicielem nurtu tzw. „nauki stosowanej”. Toffler przewiduje zaś wprowadzenie demokracji na wpół bezpośredniej. Obecnie ustawodawcy w dużej mierze opierają się na ekspertach, ponieważ nie ma wśród nich fachowców we wszystkich dziedzinach. Działają lobbyści. W efekcie spora część władzy parlamentu nie należy do wybrańców narodu. Rozrasta się biurokracja. Parlamente są przeciążone oraz niewydolne. Zasada demokracji na wpół bezpośredniej stanowi krok do systemu przedstawicielskiego ku reprezentacji samego siebie przez każdego obywatela. Z połączenia obydwu tych modeli powstaje demokracja na wpół bezpośrednia. Demokracja bezpośrednia ma wiele wad, jest narażona na działanie pod wpływem emocji, demagogii i ignorancji. Rozwój technik łączności otwiera po raz pierwszy każdemu możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, a nigdy jeszcze w historii ludzkości nie było tylu wykształconych ludzi. To tworzy zupełnie nową jakość. Anachroniczne formy wyborów z wrzucaniem kartek do urny nie nadążają za mobilnym społeczeństwem i dostępnymi środkami technicznymi. Jak również Toffler proponuje wprowadzenie delegacji władzy. Wiele problemów nie może być rozwiązywanych przez pojedyncze rządy. Dużo problemów lokalnych społeczności może być podejmowanych tylko w terenie - A. Toffler, H. Toffler, *Revolutionary Wealth*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York 2006, s. 235-238.

<sup>619</sup> A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo oraz przemoc u progu XXI stulecia*, tłum. P. Kwiatkowski, Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 359-361.

Po pierwsze, polityk podejmuje decyzje jedynie w imieniu suwerena, nie będąc jednak suwerenem jest przed nim za nie odpowiedzialny, zdaje więc sobie sprawę, że ze swoich działań będzie rozliczany, choćby przy okazji następnych wyborów. *Demos* jako suweren nie jest odpowiedzialny przed nikim z wyjątkiem indywidualnego sumienia swoich członków (lub odpowiedzialności przed Bogiem i historią<sup>620</sup> - co zresztą na jedno wychodzi).

Druga różnica polega na relacjach między podmiotem suwerenności a biurokracją - zespołami ekspertów przygotowujących decyzje i przedkładających możliwe alternatywne rozwiązania, wśród których może wybierać tylko decydent<sup>621</sup>. W wypadku relacji polityk (w znaczeniu urzędnik państwowy najwyższego szczebla: premier, prezydent, minister itp.) - biurokracja, ten ostatni element ma rolę zdecydowanie podrzędną. To polityk wyznacza przynajmniej publiczne kierunki działalności biurokracji, nadzoruje jej prace, może odrzucić przygotowane przez nią rozwiązania, a także nakazać szukanie innych. Biurokracja jest więc odpowiedzialna przed samymi politykami. W sytuacji demokracji bezpośredniej sprawa się komplikuje - „przeciętny obywatel” opowiadający się w referendum musi odpowiedzieć na konkretne, nie przez niego sformułowane pytanie. Wtedy nie może żądać dodatkowych wyjaśnień, jak również do czasu ich otrzymania odroczyć podjęcie decyzji, zatem nie można nikogo pociągnąć do odpowiedzialności za źle (merytorycznie) przygotowane referendum.

*Demos* wprawdzie podejmuje decyzje, ale tylko w granicach wyznaczonych mu przez elity biurokratyczno-technokratyczne, których odpowiedzialność za swoje działania staje się jeszcze bardziej nieprawdopodobna niż w wypadku demokracji reprezentacyjnej. Demokracja bezpośrednia w sposób paradoksalny zwiększa udział czołówki wewnątrz życia społeczno-politycznego<sup>622</sup>.

---

<sup>620</sup> Zgodnie z samą Konstytucją Kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 r., Prezydent otrzymał władzę zwierzchnią względem parlamentu oraz rządu - jednolitą oraz niepodzielną, był „odpowiedzialny przed Bogiem i historią”. Konstytucja nadała mu prerogatywy niewymagające kontrasygnaty odpowiednich ministrów. Mógł mianować premiera i ministrów, zwoływać oraz rozwiązywać Sejm i Senat, wyznaczać terminy ich sesji, powoływać 1/3 senatorów. Posiadał także prawo wskazania następcy na czas wojny. Dysponował prawem łaski, wydawania dekretów w czasie wojny, zarządzenia powszechnego głosowania. Za kontrasygnatą odpowiednich organów prezydent mógł wydawać dekrety o stanie wojny bądź pokoju, także mianować ministrów, wstrzymywać ustawy (weto zawieszające) oraz powoływać Sejm i Senat w zmniejszonym składzie. Ponadto prezydent miał przywilej nieodpowiedzialności za wydane przez niego jakiegokolwiek akty urzędowe. Dodatkowo za czyny niezwiązane ze sprawowaniem władzy nie mógł bowiem on zostać pociągnięty do odpowiedzialności w czasie pełnienia urzędu - D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995, s. 44-47.

<sup>621</sup> To pojęcie odnoszące się do teorii decyzji, charakteryzujące podmiot procesu decyzyjnego, czyli podmiot dokonujący wyboru ostatecznego wariantu decyzji. Jest osobą, która podejmuje wszystkie decyzje. Podejmując decyzję, decydent ma do rozstrzygnięcia określony problem decyzyjny, będący jednocześnie pojęciem z zakresu teorii decyzji, oznaczające sytuację niejednokrotnie problemową, w której podmiot - czyli decydent, staje przed koniecznością wyboru jednego z innych alternatywnych wariantów działania. Decydent stanowi osobę lub grupę osób, które uczestniczą w procesie podejmowania decyzji - E. Michalska, *Podejmowanie decyzji w warunkach niepełnej informacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2012, nr 898, s. 18-20.

<sup>622</sup> I. Mosley, *In The Name Of The People*, Imprint Academic, Exeter 2013, s. 217-219.

Wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego<sup>623</sup>, obywatele Unii Europejskiej<sup>624</sup> stanęli przed możliwością korzystania z instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie europejskim. Problematykę tę w sposób dokładny precyzują zapisy Traktatu Lizbońskiego obejmujące postanowienia dotyczące horyzontalnego dialogu obywatelskiego, wertykalnej konwersacji obywatelskiej, konsultacji Komisji Europejskiej, a także europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>625</sup>. Część materii traktatu poświęcona demokracji bezpośredniej postrzegana jest jako element procesu demokratyzacji Unii Europejskiej, jak również swoistej odpowiedzi tej organizacji na zarzut ignorowania znaczenia poparcia „zwykłych” obywateli dla procesów integracyjnych.

W literaturze przedmiotu jeżeli chodzi o demokrację bezpośrednią to jest ona często wymieniana jako każda konstrukcja demokracji, która podkreśla bądź umożliwia szerokie uczestnictwo wśród podejmowania decyzji członków całej zainteresowanej grupy. Może być rozumiana również jako koncepcja odnosząca się do poziomu obywatelskiego. Na przykład w postaci demokracji referendum na poziomie obywatelskim, ale znacznie częściej odnosi się do wzmocnionych form uczestnictwa w lokalnych wspólnotach, miejscach pracy, jak również w obrębie partii politycznych i grup nacisku<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> Umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przy czym w samej hierarchii źródeł prawa porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje od chwili ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co miało zaś miejsce 2 grudnia 2009 r. W trakcie nacisk położono na potrzebę modernizacji i reform. Podkreślono, że UE musi stać się bardziej demokratyczna oraz spełniać oczekiwania współczesnego społeczeństwa europejskiego w zakresie wysokich standardów rozliczalności, otwartości, przejrzystości i zaangażowania. Powinna także funkcjonować skuteczniej. Ponadto być w stanie stawić czoła globalnym wyzwaniom współczesnego świata, takim jak zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo, a także zrównoważony rozwój - K.A. Wojtaszczyk, *Integracja Europejska. Wstęp*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 15-18.

<sup>624</sup> Wiąż prawna łącząca osobę fizyczną z Unią Europejską oraz dającą tej osobie określone prawa i nakładającą na nią określone obowiązki. Obywatelstwo jest zapisane w samym art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym obywatelem Unii jest każda osoba mająca zaś obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, a także nie zastępuje go. Idea obywatelstwa europejskiego pojawiła się po raz pierwszy w 1947 r., ale wprowadzona została w życie dopiero poprzez Traktat z Maastricht. Obecny stan prawny obowiązuje od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, tj. 2 grudnia 2009 r., wraz z dokumentem, tj. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który nabrał mocy wiążącej - A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 89-91.

<sup>625</sup> Nowe narzędzie wprowadzone przez Traktat z Lizbony, pozwalające obywatelom na składanie masowych petycji do Komisji Europejskiej. Obowiązuje od 1 kwietnia 2012 r.. Organizatorami akcji petycyjnej muszą być mieszkańcy co najmniej siedmiu krajów wśród Unii. Potrzeba zatem zebrać minimum milion deklaracji poparcia z minimum siedmiu krajów Unii Europejskiej. Minimalna liczba podpisów jaką należy zebrać w poszczególnych krajach również jest określona, i zależy od liczby posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w danym państwie członkowskim, pomnożonej przez 705. Zbieranie zaś deklaracji poparcia może trwać do 12 miesięcy. Po weryfikacji deklaracji poparcia inicjatywa przedkładana jest Komisji Europejskiej. Ta ma kolejne 3 miesiące na rozpatrzenie inicjatywy, wysłuchanie publiczne w Parlamencie Europejskim, a także udzielenie odpowiedzi. Komisja nie ma obowiązku wystąpienia z wnioskiem ustawodawczym, ale jeżeli to uczyni, a ustawodawca wniosek przyjmie - przepis zaczyna obowiązywać - D. Dialer, H. Neisser, E. Lichtenberger, *Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit*, Innsbruck University Press, Innsbruck 2010, s. 136-139.

<sup>626</sup> Nieformalne związki dążące do wywierania wpływu na organy państwowe, ugrupowania polityczne, a także polityków w celu uzyskania korzystnych dla siebie rozstrzygnięć. Na przykład podczas głosowania nad ustawą - M. Saward, *Demokracja*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 177-179.

Funkcjonujący na gruncie nauk politycznych podział demokracji ze względu na kryterium zakresu udziału prowadzi do wyodrębnienia demokracji bezpośredniej, semibezpośredniej, a także pośredniej<sup>627</sup>. Te formy demokracji - wyjaśnia José Alfonso da Silva - aktywizują lud wewnątrz procesu decyzyjnego. Różnorodny jest jednak ich skutek, co wyklucza możliwość ich utożsamiania. Nie może być jednak żadnych wątpliwości, że z uwagi na podobieństwa je łączące wspólne ich potraktowanie w analizie funkcjonowania bezpośredniego władztwa ludowe jest konieczne<sup>628</sup>.

Pomimo funkcjonowania wspólnie wielu instytucji w demokracji bezpośredniej na poziomie państwa narodowego, takich jak: zgromadzenie ludowe, bezpośrednia inicjatywa ludowa, referendum, plebiscyt, weto ludowe, recall (odwołanie urzędników pochodzących z wyborów powszechnych, wybranych przez obywateli), *apellation of sentence* (odwołanie orzeczenia spośród sądu konstytucyjnego), pośrednia inicjatywa ludowa, konsultacje ludowe, wysłuchanie publiczne, prawybory<sup>629</sup>, skarga konstytucyjna. Istotne znaczenie posiadają tylko referendum oraz pośrednia inicjatywa ludowa. Sytuację tę wyjaśnia się wpływem procesów globalizacyjnych, specyfiką współczesnych państw, w głównej mierze ich wielkością, liczbą mieszkańców, jak również wysokim poziomem biurokracji oraz kosztami.

Unijne rozumienie samego „uczestnictwa” jest bezpośrednio związane ze specyfiką samej organizacji, a także nie jest tożsame z „uczestnictwem” definiowanym na poziomie państwa narodowego. Obywatele unijni otrzymali możliwość partycypacji na poziomie tej organizacji za pomocą takich instytucji, jak: horyzontalny dialog obywatelski, wertykalny dialog obywatelski<sup>630</sup>, europejska inicjatywa obywatelska oraz konsultacje Komisji UE<sup>631</sup>.

---

<sup>627</sup> F. Gaus, C. Kukathas, *Handbook of Political Theory*, SAGE Publishing, Thousand Oaks 2004, s. 143-145.

<sup>628</sup> J.A. da Silva, *O sistema representativo e a democracia semi - directa: democracia participativa*, [w:] *Sistema representativo y la democracia semidirecta. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, red. H.A. Concha Cantú, National Autonomous University of Mexico, Mexico 2002, s. 108-109; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 19-21.

<sup>629</sup> Wybory wstępne, których wynik może być niewiążący lub wiążący w późniejszych właściwych wyborach. Służą do zbadania opinii publicznej lub wyłonienia kandydatów mogących startować w późniejszych wyborach właściwych. Ich znaczenie jest uzależnione od ordynacji wyborczej, a także w wielu systemach politycznych (np. w Stanach Zjednoczonych) jest to część procedury wyborczej. W Polsce prawybory nie są wprowadzone do samej ordynacji wyborczej. Organizowane są jako sondaż przedwyborczy - J. Bibby, T. Holbrook, *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, wyd. 8, CQ Press, Washington 2004, s. 62-64.

<sup>630</sup> Dialogi obywatelskie mają formę debat publicznych z komisarzami europejskimi bądź innymi politykami UE, np. posłami do Parlamentu Europejskiego lub politykami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Struktura debat to pytania, jak również odpowiedzi. Każdy może zadać europejskim politykom pytanie, zgłosić swoje uwagi oraz wypowiedzieć się na temat wpływu unijnej polityki na codzienne życie. Można również podzielić się swoją wizją przyszłości Europy. Debaty odbywają się w różnych miastach w UE, udział w nich jest bezpłatny, a wiele z nich jest transmitowanych na żywo za pomocą mediów - L. Baccaro, M. Simoni, *Policy Concentration in Europe*, „Comparative Political Studies” 2008, t. 41, nr 10, s. 1325-1328.

<sup>631</sup> W konsultacjach publicznych można wypowiedzieć się na temat zakresu nowych inicjatyw, przedstawionych w nich priorytetów i wartości dodanej działań na szczeblu UE w danej dziedzinie. Konsultacje mogą też służyć do oceny realizowanych już strategii politycznych, jak również obowiązujących przepisów - A. Afonso, *Social Concertation in Times of Austerity*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013, s. 126-128.

Część z tych zaś instytucji dotyczy uczestnictwa poprzez działalność wśród różnego rodzaju organizacjach należących do społeczeństwa obywatelskiego. Konkretnie trudności związane z adaptacją rozwiązań demokracji uczestniczącej z poziomu państwa narodowego na poziom unijny pokazała dyskusja nad ideą referendum unijnego.

Punktem wyjścia do przedstawienia analizowanego problemu jest przybliżona materia, zgodnie z którą wprowadzenie instytucji demokracji bezpośredniej w kierunku praktyki życia wspólnotowego jest kolejną próbą przezwyciężania przez tę organizację deficytu demokracji. Taki traktowany jest jako poważna przeszkoda w możliwym rozwoju Unii Europejskiej<sup>632</sup>. Traktat z Lizbony, wskazując, że podstawą funkcjonowania Wspólnoty UE jest demokracja przedstawicielska, wprowadza jednocześnie nowoczesne rozwiązania nazwane instytucjami demokracji bezpośredniej. Na podłożu procesu powstawania Traktatu z Lizbony rozwiązania te wydają się posiadać praktycznego efektywności wzmocnienia demokracji bezpośredniej wśród UE. Bez wątplenia stanowią jednak zmianę podejścia instytucji unijnych<sup>633</sup> do kwestii uczestnictwa obywateli wewnątrz procesów decyzyjnych zachodzących w Unii Europejskiej. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że sytuacja ta jest wynikiem zrozumienia przez instytucje unijne faktu, że proces europejskiego zjednoczenia nie jest w stanie rozwijać się dalej bez przyzwolenia obywateli państw członkowskich UE<sup>634</sup>.

Zwolennicy demokracji bezpośredniej, do których zaliczamy: Peter Bachrach, Carole Pateman, Crawford B. MacPherson, formułując przeciwstawną do Josepha A. Schumpetera<sup>635</sup> koncepcję demokracji: podkreślają przede wszystkim wychowawczą funkcję demokracji.

---

<sup>632</sup> Gospodarczo-polityczna grupa 27 demokratycznych państw europejskich. Unia powstała 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r. Traktatu z Maastricht jako efekt trwałego procesu integracji politycznej, gospodarczej, a także społecznej. Korzenie współczesnej zaś integracji europejskiej sięgają okresu powojennego oraz ograniczały się do 6 państw zachodnioeuropejskich. Państwa te tworzyły wiele form oraz mechanizmów współpracy, powoływały organizacje, instytucje i organy, których celem było wzmocnienie jedności między nimi. W 1993 r., nadrzędną wobec całości poprzednich organizacji została Unia Europejska, sama otrzymując nieznaną wcześniej tzw. hybrydową formułę *sui generis*. Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa (w międzynarodowo-prawnym tego słowa znaczeniu) funkcjonuje od 1 grudnia 2009 r. Równocześnie zastąpiła ona kilka form współpracy, w tym m.in. Wspólnotę Europejską. Proces integracji wykracza w głównej mierze poza ściśle określone ramy geograficzne Europy. W określeniu europejskości Unii naczelną zaś rolę odgrywają czynniki historyczne, a także kulturowe oraz wspólna tożsamość i identyfikacja z wartościami demokratycznymi - J. Pinder, S. Usherwood, *Unia Europejska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 17-20.

<sup>633</sup> Należą do nich kolejno wymienione urzędy: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Europejski Bank Centralny (EBC), Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), Europejski Komitet Regionów, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), Europejska Szkoła Administracji, Europejski Urząd Doboru Kadr, Urząd Publikacji (OP) oraz Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (CERT) - J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 223-226.

<sup>634</sup> M. Marczevska-Rytko, *Stan i perspektywy...*, *op. cit.*, s. 56-58.

<sup>635</sup> „Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki przede wszystkim uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną a propo głosów wyborców” - J.A. Schumpeter, *op. cit.*, s. 337-338.

Precyzują, że paradygmat uczestnictwa to ten, gdzie wymagane jest zaś maksimum wkładu (uczestnictwo) oraz gdzie kryterium wydajności obejmuje nie tylko politykę (decyzje), ale też rozwój społecznych i politycznych możliwości każdej jednostki<sup>636</sup>. Wskazują, że demokracja jest ideałem, celem ległego dążenia do osiągnięcia jego głębszych poziomów. Opowiadają się za szerokim rozumieniem polityki - pierwowzorem, który zakłada istnienie stałych preferencji oraz motywacji jednostek, i uznanie dla progresywnego, rozwojowego jej modelu. Wykazują, że pod warstwą swojej opisowości, a także realizmu koncepcja ortodoksyjna była obciążona przedkładaniem tego co jest, ponad to co może być, a zatem tego co rzecz to co idealne<sup>637</sup>.

Odnosząc się do dzisiejszej sytuacji zwolennicy demokracji bezpośredniej twierdzą, że obywatele współcześnie istniejących państw demokratycznych nie doceniają politycznego uczestnictwa. Sytuację tę wiążą m.in. z faktem, iż współczesne demokracje w porównaniu z demokracjami starożytnymi oferują ograniczone możliwości uczestnictwa. Argumentują, tym, iż gdyby demokratyczne społeczeństwa zaoferowały obywatelom większe możliwości wypowiedzenia poglądów politycznych, to obywatele wykorzystaliby je i sami podejmowali kolektywne decyzje, które obecnie pozostawiają własnym przedstawicielom<sup>638</sup>. Demokraci bezpośredni, odpowiadając na sceptyczne opinie w kwestii możliwości urzeczywistnienia tej formy demokracji, przekonują, że kiedy obywatele będą mieli prawo wybierać, postanowią raczej uczestniczyć wewnątrz polityki niż dążyć do bardziej prywatnych przyjemności<sup>639</sup>. Inny argument polega na tym, że polityczne uczestnictwo stanowi centralną część dobrego życia istot ludzkich, co w pełni zostanie zauważone w odpowiednich warunkach społecznych. Zgodnie z kolejnym, szerokie uczestnictwo to konieczny warunek zapobiegania nadużywaniu władzy przez urzędników publicznych. Na mocy tego poglądu, uczestnictwo jest zarazem nieodzowną metodą budowania dobrego społeczeństwa i istotną część dobrego życia<sup>640</sup>.

W przeciwieństwie do Rousseau, który oczekiwał, że demokratyczni obywatele będą śpieszyć na polityczne zgromadzenia, zaś niektórzy zwolennicy demokracji bezpośredniej nie mają, aż tak wielkich aspiracji. Liczą oni na powszechne wykorzystywanie interaktywnej telewizji<sup>641</sup> w celu podejmowania świadomych decyzji wśród politycznych referendach.

---

<sup>636</sup> U.K. Preuss, *Perspectives of Democracy and the Rule of Law*, "Journal of Law and Society" 1991, t. 18, nr 3, s. 353-355.

<sup>637</sup> R. Dworkin, *Is Democracy Possible Here?* Princeton University Press, Princeton 2006, s. 134-136.

<sup>638</sup> B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley 1984, s. 142-144.

<sup>639</sup> A. Gutman, *Demokracja*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, E. Petit, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 535-537.

<sup>640</sup> O. Dowlen, *The Political Potential of Sortition: A study of the random selection of citizens for public office*, Imprint Academic, Exeter 2008, s. 176-178.

<sup>641</sup> Połączenie zaawansowanych metod przekazu łączących telewizję, a także innych form komunikacji (np. sieć, internet czy telefonię) w celu zaangażowania odbiorcy w transmitowane treści.

Dane statystyczne pokazują jednak zauważalnie, że wśród współczesnych systemów politycznych większa część społeczeństwa konkretyzuje warstwę apolityczną<sup>642</sup>. Dlatego też pewni ludzie nie angażują się wśród polityki rządzenia swoim państwem, a inni w taki sposób wyjaśniają wyniki badań amerykańskiego politologa Roberta Alana Dahla oraz Bruce'a Stine Bricknera<sup>643</sup>. Pokazują one, że jednostki są bardziej skłonne do angażowania się w politykę, jeśli zaistnieją poniższe kwestie:

- 1) Cenią potencjalne nagrody,
- 2) Uważają, że alternatywy są istotne,
- 3) Wierzą, że mogą wpłynąć na wynik,
- 4) Są przekonani, że wynik nie będzie zadowalający, jeśli nie będą działać,
- 5) Mają przydatną w danej kwestii wiedzę i umiejętności,
- 6) Muszą pokonać mniej przeszkód, aby działać,
- 7) Są mobilizowani do uczestnictwa przez innych<sup>644</sup>.

Te i inne czynniki sprawiają, że pewni ludzie interesują się polityką, są w nią bardziej zaangażowani, a także poinformowani oraz uczestniczą w życiu politycznym poprzez dążenie do wywierania wpływu i rzeczywisty wpływ. Poziom aktywności politycznej<sup>645</sup> ma tendencje do wzrostu głównie wśród: osób bardziej wykształconych, o płci męskiej, postaci o wyższym statusie socjoekonomicznym, osób starszych, kadry zarządzającej czy specjalistów.

---

Odbiorca może mieć wpływ na nadawane treści, tworzyć ramówkę stacji lub brać aktywnie udział w tworzeniu programu, jak również zadawać pytania prezenterom i ich gościom. Telewizja interaktywna zmienia tradycyjny model przekazywania pasywnego - treści w model, gdzie odbiorca w głównej mierze decyduje co i jak chce oglądać. Telewizja interaktywna może dostarczyć odbiorcy usługi typowe dla internetu jak poczta elektroniczna, handel, usługi finansowe i programy na życzenie przez nadawane wraz z programem aplikacje np. w standardzie MHP - U. Rimmelspacher, *Interaktives Fernsehen: Technik, Entwicklungspotenziale und Bedeutung im CRM* Shaker, Düren 2007, s. 69-70.

<sup>642</sup> Warstwa ta jest apatią bądź antypatią wobec wszystkich politycznych przynależności. Bycie apolitycznym może zatem odnosić się do sytuacji, wewnątrz których ludzie przyjmują bezstronne stanowisko w kwestiach politycznych. Słownik Collinsa określa apolityczny jako „politycznie neutralny, bez politycznych postaw, treści lub stronniczości” - J. Rabin, J.S. Bowman, *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration. Public Administration and Public Policy*, Dekker, New York 1984, s. 91-92.

<sup>643</sup> M.I. Finley, *Democracy Ancient and Modern*, Rutgers University Press, New Brunswick 1973, s. 109-111.

<sup>644</sup> R.A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Scholar, Warszawa 2007, s. 171-173.

<sup>645</sup> Uczestnictwo polityczne jest aktualne wśród wszystkich systemów politycznych, zarówno tych minionych, jak i funkcjonujących obecnie. W poszczególnych systemach politycznych różna jest grupa obywateli mających zagwarantowane - konstytucyjnie bądź zwyczajowo - prawa do uczestnictwa, takie jak prawo do brania udziału w wyborach, wolność do wypowiedzania się oraz tworzenia organizacji politycznych. Historycznie rzecz biorąc możliwości uczestnictwa politycznego stawały się coraz szersze, żeby w drugiej połowie dwudziestego wieku osiągnąć apogeum wewnątrz państw demokratycznych do których należą: masowe prawo wyborcze, narzędzia demokracji bezpośredniej, a także środki masowego przekazu (w tym internet). Prawdopodobnie w przyszłości ten katalog możliwości da się jeszcze rozszerzyć, choćby o szerokie wykorzystanie sieci telekomunikacyjnych wewnątrz demokracji bezpośredniej. To właśnie ustroj demokratyczny pozwala na wysoki stopień uczestnictwa i masowe zaangażowanie się w sprawy polityki. Pluralizm polityczny, powszechne prawo wyborcze, wolność zgromadzeń, możliwość nieskrępowanego wypowiedzania się na forum publicznym dają obywatelom narzędzia nieznanne w innych ustrojach - K. Opalek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 107-108.

Jednostki te mają większą liczbę zasobów politycznych, rozrosła umiejętność posługiwania się swoimi zasobami politycznymi oraz większą motywację do uczestnictwa niż inni<sup>646</sup>.

Poglądy dotyczące demokracji w Unii Europejskiej można podzielić na dwie wyraźne opozycyjne grupy. Autorzy z pierwszego zespołu pokazują, że problem istniejącego deficytu demokratycznego nie ma w ogóle miejsca<sup>647</sup> bądź jest mało istotny w rozwoju europejskiej integracji politycznej (próba obrony deficytu demokracji). Także negują możliwość likwidacji tego zjawiska w strukturach europejskich. Podkreślają, że organizacja instytucjonalna Unii Europejskiej jest na tyle demokratyczna, na ile jest to możliwe wśród realiach organizacji ponadnarodowej. Z kolei autorzy z drugiego gremium podkreślają jego obecność wśród Unii Europejskiej i to na różnych płaszczyznach<sup>648</sup>, wskazując przede wszystkim, że niedobór mechanizmów zaangażowania obywateli wśród demokracji bezpośredniej jest obecny w Unii Europejskiej od samego początku. Jeśli przyjmujemy założenie, że Unia Europejska powinna być demokratyczna, to kluczowym problemem staje się przede wszystkim zdefiniowanie demokracji na poziom ponadnarodowym<sup>649</sup>.

Często poziom demokracji w UE badany jest poprzez pryzmat warunków demokracji na poziomie państwa<sup>650</sup>. W przypadku Unii Europejskiej pojawia się zarzut, że coś takiego, jak *ethos* na skalę europejską nie istniało, nie istnieje oraz istnieć nie będzie, gdyż kontynent europejski cechuje się wielorakim pluralizmem etnicznym, jak również kulturowym<sup>651</sup>.

---

<sup>646</sup> R. Kuper, *The many democratic deficits of the European Union*, [w:] *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, red. A. Weale, M. Nentwich, Routledge, London 1998, s. 189-191.

<sup>647</sup> A. Moravcsik, *Preference and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*, "Journal of Common Market Studies" 1993, t. 31, nr 4, s. 54-56.

<sup>648</sup> R. Grzeszczak, *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 3, s. 22-24; G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, "European Law Journal" 1998, t. 4, nr 1, s. 26-28.

<sup>649</sup> Autorytet wyższy niż jakiegokolwiek inne państwo narodowe, który jest zdolny narzucić państwom swoją wolę. Ponadnarodowość odnosi się zaś do podmiotów międzynarodowych ustanowionych przez dobrowolną zgodę państw, które mają ograniczone oraz jasno określone funkcje. Postęp ponadnarodowości od 1945 r. jest uznany za jedną z najważniejszych cech światowej polityki, gdyż ukazuje rosnącą współpracę w podejmowaniu decyzji gospodarczych i związanych z ochroną środowiska, jak również z bezpieczeństwem. Zwolennicy twierdzą, iż poszanowanie państwa jest nieprzemyślane i (lub) niebezpieczne, gdyż pozwala mu dowolnie działać wobec obywateli, co prowadzi w głównej mierze do anarchicznego porządku międzynarodowego skłaniającego się ku konfliktom oraz wojnom. Przeciwnicy podtrzymują, że podmioty ponadnarodowe nie są w stanie podważyć zdolności państw narodowych do tworzenia udziału politycznego i uzyskania demokratycznej odpowiedzialności - K. Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2004, s. 47-49.

<sup>650</sup> F. Draus, *Integracja europejska a polityka: szkice krytyczne i perspektywne*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 1999, s. 123-125.

<sup>651</sup> Pluralizm kulturowy dotyczy świadomego wysiłku grup mniejszościowych celem podtrzymania własnej etniczności. Mniejszość jednocześnie pracuje na uzyskanie politycznego, jak również ekonomicznego wpływu w społeczeństwie dominującym. Pluralizm jest kategorią trwałego występowania kilku kategorii kulturowych wewnątrz społeczeństwa, z połączeniem i akceptacją ze strony grupy większościowej, a także równością samych grup mniejszościowych - J. Mucha, *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 106-108.



W Europie nie ma również organizacji społeczno-politycznych autentycznie europejskich, działających wewnątrz przestrzeni ponadnarodowej, wyrażających dążenia ponadnarodowe, europejskie we właściwym sensie. Podobnie europejskie partie polityczne<sup>652</sup> są europejskimi tylko z nazwy niż z wykonywania działalności. Nie ma także autentycznej europejskiej opinii publicznej<sup>653</sup>. Wielokrotnie proces samej integracji europejskiej analizowany jest za pomocą definicji przejścia do systemu demokratycznego J.J. Linza oraz A. Stepana<sup>654</sup>. Zgodnie z nią, przejście do systemu demokratycznego dokonuje się, kiedy został osiągnięty wystarczający stopień konsensusu co do niezbędnych procedur wyboru rządu, gdy rząd dochodzi do władzy w wyniku wolnych, a także otwartych wyborów. Jeśli wybrany rząd posiada faktyczną władzę decydowania o nowych kierunkach polityki oraz kiedy władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza, wyrazicielki nowej demokracji, nie muszą dzielić *de jure*<sup>655</sup> władzy z innymi instytucjami. Z powyższego wnioskuje się, że deficyt demokracji Unii Europejskiej wynika z tego, że nie dokonała ona jeszcze swego „przejścia do systemu demokratycznego”<sup>656</sup>.

Z tej perspektywy Unia Europejska jest organizacją, której tendencja do zwiększania możliwości uczestnictwa obywateli w unijnym życiu politycznym związana jest z dążeniem do rozwiązania deficytu demokratycznego w tym również politycznego, instytucjonalnego oraz społecznego. Zjawiska te obejmują:

- 1) Nierównowagę, którą wytwarza ponadpaństwowość struktur europejskich wobec problemu demokratycznej odpowiedzialności oraz brak legitymizacji władzy<sup>657</sup>,

---

<sup>652</sup> Organizacja ukształtowana z przeznaczeniem realizacji wspólnego programu politycznego, zrzeszająca partie krajowe oraz członków indywidualnych. Reprezentowana jest w przynajmniej kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej. Europartie są uprawnione do prowadzenia swoich kampanii wyborczych w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także do organizowania frakcji w Parlamencie Europejskim. Poprzez spotkania robocze należących do ich organizacji członkowskich głów państw i szefów rządów wpływają na decyzje Rady Europejskiej. Pojęcie europartii zostało wpisane zaś do traktatów wspólnotowych w 1992 r. Traktat z Maastricht znowelizował Traktat Rzymski poprzez dodanie art. 138d mającego brzmienie: „Partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji wśród Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”. Traktat Nicejski z 2001 r. przewidywał finansowanie europartii z samych środków europejskich. Procedura ta obowiązuje od 2004 r. Od tego czasu europejskie partie polityczne rozpoznawane przez Unię Europejską otrzymują co roku finansowanie - H. Lelieveldt, S. Princen, *The Politics of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 167-169.

<sup>653</sup> J.J. Wiatr, *Socjologia stosunków politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 522.

<sup>654</sup> J.J. Liza, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996, s. 171-173.

<sup>655</sup> Według prawa - wewnątrz języka prawniczego jest to stan zgodny z treścią norm prawnych. Często używane jest dla przeciwstawienia się stanu *de facto* wobec rzeczywistości prawnej - J. Zajadło, *Łacińska terminologia prawnicza*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 145-146.

<sup>656</sup> G. Nevola, *Nie ma demokracji bez unifikacji. Analiza procesu integracji europejskiej i rzeczywistości politycznej*, [w:] *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, red. A. Mania, B. Płonka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001, s. 151-153.

<sup>657</sup> Udzielenie legitymizacji opiera się na kryterium dobrowolności, a więc wyklucza przemoc oraz strach jako źródło podporządkowania. Wewnątrz państw demokratycznych najbardziej rozpowszechnioną formą legitymizacji władzy są przede wszystkim wolne wybory, co łączy się z przekonaniem, że źródłem władzy jest naród (lud). W systemach niedemokratycznych czynnikiem legitymizującym władzę jest w głównej mierze ideologia.

- 2) Asymetrię w kwestiach suwerenności państw członkowskich względem UE,
- 3) Oddalenie zwykłego obywatela Europy od wspólnot, a także unijnych instytucji. Niespełnienie warunku kongruencji (obywatele nie odczuwają więzi z instytucjami unijnymi, istnieje wyraźna przepaść między rządzącymi a rządzonymi na poziomie europejskim),
- 4) Brak struktur, które na poziomie politycznym agregują zaś uczestnictwo obywateli w ramach systemu politycznego Unii,
- 5) Rozwój niepodlegającej kontroli, jak również oddalonej od obywateli ekspektoracji i oligarchizacji, biurokratyzacji oraz odformalizowanie procesów decyzyjnych<sup>658</sup>.

Przechodząc do demokracji partycypacyjnej to podział władzy między uczestników partycypacji nie jest jednak równomierny, stały, a co za tym idzie - siła oddziaływania stron na proces decyzyjny nie jest taka sama<sup>659</sup>. Te wzajemne relacje mogą intensyfikować formę nieinteraktywną bądź interaktywną. W przypadku pierwszej, mamy do czynienia głównie z jednokierunkowymi strukturami uczestnictwa, zapewniającymi jednostkom społeczności lokalnych co najwyżej odbiór informacji o bieżących zamierzeniach władz. Ponadto bierne konsultacje tych zaistniałych wśród przyszłości. Druga z wymienionych postaci, przewiduje już możliwość zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu, jak również inicjowania oraz realizacji konkretnych działań<sup>660</sup>. Trzeba w tym wypadku dokonać przede wszystkim wydzielenia niektórych (legalnych i nielegalnych) form aktywności obywatelskiej, jak choćby strajki, protesty, demonstracje, czy okupacja instytucji publicznych itp. Niewątpliwie są one ważnym narzędziem wewnątrz demokratycznego społeczeństwa. Nie urzeczywistniają jednak uczestnictwa w znaczeniu, będącym przedmiotem niniejszych rozważań<sup>661</sup>.

Najprostszym przejawem zaangażowania, jednakże często symbolicznie efektywnym, jest wyrażenie opinii przez te grupy obywateli. Gdzie dany problem dotyka ich bezpośrednio, a także dla których ważne jest wypracowanie skutecznego i oczekiwanego jego rozwiązania (tzw. konsultowanie decyzji władz).

---

Istnienie legitymizacji zmniejsza szanse napięć, a także destabilizacji państwa. Przeciwnością legitymizacji jest głównie delegitymizacja systemu politycznego - D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995, s. 121-123.

<sup>658</sup> U. Kurczewska, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 115-117.

<sup>659</sup> A. Potoczek, *Zaufanie jako czynnik kształtujący proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2011, t. 5, nr 2, s. 28-30.

<sup>660</sup> P. Andre, B. Enserink, D. Connor, *Public Participation. International Best Practice Principles*, “International Association for Impact Assessment” 2006, nr 4, s. 52-54.

<sup>661</sup> M. Kalisiak-Medelska, *Public Participation in the Municipalities of Polish Voivodeships. A Presentation of the Research Findings*, [w:] *Social and Economic Development and Regional Politics: Space in a Time of Economic Change*, red. P. Hlavacek, P. Olsova, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Ústí nad Labem 2013, s. 147-149.

Konsultacje stwarzają w głównej mierze możliwość podjęcia dialogu, a także stanowią forum, na którym zainteresowane strony informują się wzajemnie o swoich poglądach, opiniach oraz identyfikują lokalne problemy. Niejednokrotnie przyczyniają się także do zainicjowania konkretnych partnerstw na rzecz współpracy. Nie należy ich jednak mylić z rzeczywistym wpływem na przebieg oraz kształt procesu decyzyjnego<sup>662</sup>. Największy wpływ obywatele uzyskują wtedy, kiedy mogą wspólnie wypracowywać, negocjować np. regulacje prawne czy programy działań strategicznych (tzw. współdecydowanie). W przypadku tegoż przejawu partycypacji wykorzystywane są wiedza, zdolności jak również doświadczenie wszystkich partnerów, mające znaczenie w głównej mierze dla wypracowania odpowiednich rozwiązań. Jest to jednak najtrudniejszy do wdrożenia, a także zarazem najslabiej rozwinięty w młodych demokracjach przejaw partycypacji społecznej<sup>663</sup>.

W odniesieniu do tej bardzo ogólnej i najczęściej stosowanej w praktyce klasyfikacji odmian partycypacji społecznej, należy zarekomendować jeszcze jeden ważny jej element, a mianowicie jest to informowanie. Jest to w pewnym sensie najbardziej dyskusyjny poziom partycypacji społecznej. Informowanie angażuje bowiem obywateli, w najmniejszym stopniu sprowadzając ich przede wszystkim do roli biernych odbiorców. Jest to najczęściej komunikat jednostronny, przejawiający się w dwóch wariantach:

- 1) Informacji o zainicjonowanych już przez władze decyzjach (działaniach),
- 2) Informacji o podjętych już decyzjach (działaniach) z jednoczesnym nakłonieniem do ich zaakceptowania (akceptacja werdyktu ze strony zaś obywateli bardzo często nie jest jednak oczekiwana).

Dlatego też informowanie nie jest odbierane jako tylko rzeczywisty przejaw partycypacji, choć niewątpliwie determinuje ono jakość i przebieg kolejnych form. Z całą odpowiedzialnością można natomiast informowanie traktować w kategorii jej fundamentu<sup>664</sup>. Sprzyja budowaniu polityki jawności, przejrzystości oraz przewidywalności funkcjonowania władz publicznych. Natomiast brak należytych, aktualnych, a także czytelnych, bieżących informacji w znacznym stopniu utrudnia dyskurs polityczny<sup>665</sup>, jak również dialog demokratyczny<sup>666</sup>.

---

<sup>662</sup> R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 211-213.

<sup>663</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 138-140.

<sup>664</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42, s. 106-108.

<sup>665</sup> Przyczyna zainteresowania dyskursem politycznym leży w szczególnej roli, jaką pełni on wśród formowaniu rzeczywistości społecznej, a także cementowaniu zachodzących w niej praktyk komunikacyjnych w powiązaniu z występującymi nierównościami oraz dysproporcjami sił - R. Fasold, *Sociolinguistics of Language*, Blackwell, Oxford 1990, s. 65-67.

<sup>666</sup> N. Gudowsky, U. Bechtold, *The Role of Information in Public Participation*, „Journal of Public Deliberation” 2013, t. 9, nr 1, s. 3-5.

Do podstawowych form zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej należą w głównej mierze wymienione poniżej elementy:

- 1) Informowanie - jako niski stopień zaangażowania mieszkańców - w skład którego wchodzi: tablice informacyjne, plakaty, foldery, ulotki, mass media, strony internetowe, mailing, newsletter<sup>667</sup>, infolinia, sms oraz BIP,
- 2) Konsultacje - jako średni stopień zaangażowania mieszkańców - w skład którego wchodzi: bezpośrednie spotkania z ugrupowaniami docelowymi, zespoły doradcze i eksperckie, panele dyskusyjne<sup>668</sup>, badanie opinii, fora internetowe oraz czaty,
- 3) Współdecydowanie - jako wysoki stopień zaangażowania mieszkańców - w skład którego wchodzi: konsensus, porozumienie, negocjacje, stałe zespoły zadaniowe, lokalne rady obywatelskie, sieci współpracy, zespoły zadaniowe oraz bezpośrednie inicjatywy obywatelskie<sup>669</sup>.

Monika Probosz oraz Przemysław Sadura zaproponowali szersze ujęcie partycypacji w postaci pięciopoziomowej typologii zaangażowania społeczeństwa. Jednakże dopiero dwa ostatnie poziomy opierają się na wzajemnych interakcjach władz publicznych z obywatelami. Wcześniejsze poziomy wśród zaproponowanej skali są jedynie i tylko odwzorowaniem jedno - i dwukierunkowego przepływu informacji pomiędzy stronami, które *de facto* odpowiadają szeroko rozumianemu procesowi informowania w trójelementowym układzie partycypacji<sup>670</sup>.

---

<sup>667</sup> Elektroniczna forma biuletynu - czasopisma rozsyłanego w głównej mierze za pomocą poczty elektronicznej do prenumeratorów. Dawniej (przed powstaniem internetu) była to forma szybkiego czasopisma naukowego powielanego na kserokopiarce oraz rozsyłanego do zainteresowanych prenumeratorów. Forma taka była szybsza niż tradycyjne przygotowanie poligraficzne, służyła do szybkiej dyskusji naukowej. Obecnie papierowa forma kserowanych newsletterów znajduje się w zaniku, a także wypierana jest przez coraz powszechniejsze wersje elektroniczne. Z tej formy dystrybucji korzystają biuletyny naukowe, branżowe, firmowe, gazety elektroniczne (zarówno w formacie tekstowym - ASCII, jak i HTML czy PDF). Newslettery przybierają czasem duże formy zbioru informacji, tworząc albo struktury odwołujące się do pełnych artykułów zamieszczonych na stronach WWW, albo też publikując od razu w dostarczonym newsletterze całość tekstu. Bardzo popularne są newslettery poświęcone informacjom, gdzie - w formie części bądź całości tekstu - internauci mają możliwość zapoznać się z najnowszymi wydarzeniami. Prenumerata newsletterów może być płatna. Ta forma spotykana jest najczęściej w przypadku wydawców należących do kategorii specjalistycznej. Najczęściej jednak subskrypcja newsletterów jest po prostu bezpłatna - J. Królewski, P. Sala, *E-marketing. Współczesne trendy. Pakiet startowy*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2016, s. 432-433.

<sup>668</sup> Sposób wymiany poglądów, a także dochodzenia do rozwiązania problemu w drodze rozmów, których cechą charakterystyczną jest istnienie dwóch gremiów: dyskutującego (eksperci-panel) oraz słuchającego (audytoryum -uczący się). Dyskusja panelowa jest dyskusją dwufazową. W pierwszej fazie specjaliści i przedstawiciele grup interesów przychodzą na rozmowę przed większym audytoryum, aby przedstawić i porównać swoje stanowiska i wypracować wspólny wynik. W drugiej fazie dyskusji panelowej słuchacze mają zwykle okazję do zadawania pytań. Często na pytania nie udziela się bezpośredniej odpowiedzi, lecz są one bowiem bodźcem do dalszego ciągu krótkich wypowiedzi członków panelu na wyłoniony i dany temat. Często planuje się przerwę w imprezie, aby słuchacze mogli wśród rozmów podczas przerwy dyskutować, oceniać, a także zgłębiać zasłyszane opinie - K. Lennecke, *Komunikacja w zespole*, MedPharm Polska Sp. z o.o., Wrocław 2007, s. 46-47.

<sup>669</sup> K. Arbter, M. Handler, E. Purker, G. Tappeiner, R. Trattnigg, *The Public Participation Manual. Shaping the Future Together*, Austrian Society for Environment and Technology, Vienna 2007, s. 64-66.

<sup>670</sup> M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011, s. 87-89.

Do typologii działań partycypacyjnych według M. Probosz oraz P. Sadury zaliczamy następujące formy, które zostały przedstawione poniżej w sposób chronologiczny zaczynając od poziomu pierwszego, a kończąc na pozycji piątej:

- 1) Izolacja - brak pełnej komunikacji między decydentami (władzami publicznymi) a interesariuszami (obywatelami). Na tym poziomie nie występuje kierunek relacji, jak i zarówno jego siła oddziaływania,
- 2) Informowanie - jednokierunkowy przepływ informacji<sup>671</sup>. Na tej pozycji występuje kierunek relacji między władzą a obywatelem, a jego siła ingerencji jest niska,
- 3) Zbieranie informacji - zdobywanie informacji od samych mieszkańców. Na tym miejscu występuje kierunek relacji między obywatelem a władzą, a jego aktywność oddziaływania jest niska,
- 4) Konsultowanie - zasięganie opinii, a także doradzanie. Na tym szczeblu występuje kierunek relacji między panującą władzą a obywatelem, a jego siła angażowania się jest zaliczana do średniej,
- 5) Współdecydowanie - wspólne wypracowywanie rozwiązań, podejmowanie decyzji. Na tym stadium występuje kierunek relacji między władzą a samym obywatelem a także obywatelem a władzą, ich dynamika oddziaływania jest wysoka<sup>672</sup>.

Najbardziej rozbudowanym podziałem zaangażowania obywateli jest wówczas ten zaproponowany pod koniec lat 60. XX w. przez samą Sherry R. Arnstein. W układzie ośmiu szczebli tzw. drabiny partycypacji wyróżniła ona, obok klasycznych jej przejawów w postaci informowania, konsultowania, a także współdecydowania, pięć innych - wyrażających brak uczestnictwa, działania pozorne albo uspołecznienie władzy.

Do szczebli partycypacji według S. R. Arnstein zaliczamy: 1) Manipulację - jako brak uczestnictwa, 2) Terapię - jako brak członkostwa, 3) Informowanie - jako działanie pozorne, 4) Konsultacje - jako poczynania nierzeczywiste, 5) Ugłaskiwanie - jako czynności nierealne, 6) Partnerstwo - jako uspołecznianie władzy, 7) Delegowanie - jako unarodowienie rządów, 8) Kontrolę obywatelską - jako upaństwowienie przywództwa.

---

<sup>671</sup> W sensie najogólniejszym, komunikatem jest każdy stan fizyczny wyróżniony (odróżnialny), tj. różniący się w określony sposób od innego stanu fizycznego wyróżnionego (odróżnialnego) w torze sterowniczym (układzie przekazywania informacji). Zbiór możliwych stanów wyróżnionych (komunikatów) to jest repertuar (nadawcy, kanału komunikacyjnego bądź odbiorcy), o określonej różnorodności, której miarą jest entropia informacyjna. Odebranie komunikatu przez odbiorcę (wyróżnienie z repertuaru określonego stanu lub zbioru stanów) skutkuje ograniczeniem różnorodności, jak również utworzeniem relacji między zbiorem - repertuarem a zbiorem stanów wyróżnionych przez komunikat - informacji (w znaczeniu statystyczno-syntaktycznym). Informacja nie jest więc wewnętrzną właściwością określonego komunikatu, lecz zależy od dostępności repertuaru stanów - M. Mazur, *Jakościowa teoria informacji*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1970, s. 134-135.

<sup>672</sup> Ł. Krzyżanowska, Ł. Faciejew, *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2009, s. 115-117.

Według Sherry Phyllis Arnstein - manipulacja<sup>673</sup>, jak również terapia są szczeblami niepartycypacyjnymi. Działania podejmowane w ich ramach nie mają na celu umożliwienia obywatelom planowania oraz decydowania w kwestiach publicznych, a jedynie kształcenie, a także przygotowanie uczestników procesu partycypacji. Kolejne szczeble - informowanie oraz konsultacje - zostały określone jako działania pozorne i symboliczne, dające możliwość wysłuchania opinii przedstawicieli władz publicznych, jak również przedstawienia własnego stanowiska przez obywateli. Ich głos nie musi być jednak dla władz wiążący - stąd pozorność partycypacji niedającej możliwości na zmianę *status quo*<sup>674</sup>. Ugłaskiwanie można natomiast potraktować jako inny wymiar konsultacji. Władza dopuszcza tutaj obywateli jako doradców, równocześnie jednak sama pozostawia sobie zdolność decyzyjną. Rzeczywista partycypacja, inaczej uspołecznienie przywództwa, prezentuje się dopiero na trzech ostatnich szczeblach (partnerstwo, delegowanie oraz kontrola obywatelska<sup>675</sup>). Pierwszy z wymienionych pozwala obywatelom na przeprowadzenie negocjacji z przedstawicielami organów władzy publicznej.

---

<sup>673</sup> Forma wywierania wpływu na osobę lub grupę w taki sposób, by nieświadomie i z własnej woli realizowała cele manipulatora. Umiejętność rządzenia innymi, znajomość zasad dowodzenia oraz prowadzenia negocjacji, aby skłonić partnera do zmiany zdania. Inspirowana zaś interakcja społeczna mająca na celu w głównej mierze skłonienie osoby bądź grupy ludzi do działania sprzecznego z ich dobrze pojętym interesem. Zazwyczaj osoba lub grupa ludzi poddana manipulacji nie jest świadoma środków, przy użyciu których wywierany jest na nią wpływ. Autor manipulacji dąży zwykle do osiągnięcia korzyści osobistych, ekonomicznych lub politycznych kosztem poddawanych niej osób. Manipulować można treścią, jak również sposobem przekazywania informacji. Manipulację językową często wykorzystuje się w propagandzie i podczas tzw. prania mózgu - R.B. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007, s. 9-10.

<sup>674</sup> Ruchy społeczne są najlepszym przykładem czasów, kiedy *status quo* może zostać zakwestionowany. W tych przypadkach *status quo* odnosi się do aktualnego stanu rzeczy wokół konkretnej kwestii, a może do aktualnej kultury bądź klimatu społecznego całego społeczeństwa czy też narodu. *Status quo* jest ogólnie postrzegany negatywnie przez zwolenników ruchu społecznego, a ludzie, którzy chcą utrzymać *status quo*, mogą być wtedy postrzegani jako odporni na postęp. Politycy czasami odnoszą się do *status quo*. Często istnieje polityka celowej niejednoznaczności, odnosząca się do *status quo* zamiast formalizowania statusu. Mówi się, że ekonomista Clark Kerr powiedział: „*Status quo* jest jedynym rozwiązaniem, którego nie można zawetować”. Natomiast sam Karol Marks postrzegał zorganizowaną religię jako środek dla burżuazji, by móc utrzymywać proletariata w zawartości z nierównym *status quo*, a edukacja, jest również postrzegana przez innych jako środek utrzymania *status quo* społeczeństwa - C. Sánchez-Martínez, *Aproximación a los latinismos léxicos, locuciones y frases hechas latinas*, „Myrtia: Revista de filología clásica”, 1993, nr 8, s. 131-133.

<sup>675</sup> Działania mające na celu sprawowanie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia. Działają w sposób ciągły, docierają do informacji, zbierają dokumentację oraz przestrzegają kodeksu etycznego który mówi o rzetelności (opieraniu opinii na faktach), obiektywizmie (nie szukaniu haków czy braku własnego interesu finansowego i politycznego), działaniu na rzecz dobra wspólnego (np. dbanie o przestrzeganie prawa przez administrację czy nawoływanie do zbadania potrzeb społecznych), a także jawności. Inicjatywy te często wyrastają z ruchów protestu, okazuje się, że niespodziewana wycinka drzew, szkodliwa dla samego zdrowia, budowa inwestycji czy zanieczyszczanie rzeki, to symptomy ukrytych głębiej problemów lokalnych, które mogą powodować kolejne konflikty. Dlatego część ruchów zaczyna systemowo zajmować się ulepszaniem lokalnego rządzenia oraz staje się strażnikami. Inicjatywy tego typu powodują, że lokalna władza ulepsza swoje działania, zmienia utarte sposoby działania pod wpływem presji społecznej, a z czasem nawet sama podejmuje inicjatywę i zaczyna doceniać informację zwrotną od mieszkańców. Procesy te trwają jednak długo i często zanim dojdzie do zbudowania relacji, przez lata trwa konflikt związany z wprowadzeniem nowej retoryki ze strony obywateli. Z drugiej strony kształtowanie kompetencji, a także doświadczenia lokalnych strażników trwa kilka lat. Dlatego opisany stan to pewien ideał, do którego warto zawsze dążyć - K. Batko-Tołuć, *Co to jest kontrola obywatelska władzy?*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2015, s. 11-13.

Delegowanie, a także kontrola obywatelska stwarzają już warunki do prawie samodzielnego podejmowania decyzji przez samych obywateli. Zaprezentowana zaś drabina jest znacznym uproszczeniem gradacji uczestnictwa obywateli. Ukazuje jednak podstawowe różnice między działaniami ujmowanymi niejednokrotnie wśród kategorii partycypacji. W praktyce można wyróżnić znacznie więcej tych szczebli, co więcej - granice między nimi nie muszą być także tak ostre<sup>676</sup>.

Zdaniem Jamesa L. Creightona, partycypację społeczną - zamiast w formie statycznej - lepiej ujmować w kategorii *kontinuum*<sup>677</sup>, czyli nieskończonej liczby punktów na skali. Badacz wyodrębnił jednak tylko cztery najważniejsze punkty, określone jako: informowanie, wysłuchanie społeczeństwa (konsultacje), zaangażowanie wśród rozwiązywanie problemów oraz wypracowanie konsensusu<sup>678</sup>. Warto jeszcze zwrócić uwagę na podejście do partycypacji społecznej, reprezentowane przez Thomasa C. Beierle oraz Jerrego Cayforda. Definiują oni partycypację społeczną w sposób bardzo szeroki, jako mechanizm angażowania społeczności (szeroko rozumianej) wewnątrz procesu podejmowania decyzji publicznych. „Odrzucają” oni jednak niektóre formy uczestnictwa (głosowanie, referenda, lobbying<sup>679</sup>, jak również pozwy obywatelskie itp.), mające wprawdzie bogate tradycje, ale niewpisujące się wewnątrz sensu partycypacji społecznej.

---

<sup>676</sup> S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, „Krytyka Polityczna”, t. 29, nr 1, Warszawa 2012, s. 115-117.

<sup>677</sup> Koncepcja *kontinuum* to idea, wymyślona przez samą amerykańkę Jean Liedloff w książce „The Continuum Concept” z 1975 r., polegająca na tym, iż istoty ludzkie mają wrodzony asortyment oczekiwań (którym Liedloff nazywa *kontinuum*). Twierdzi, iż nasza ewolucja jako gatunek zaprojektowała nas do spełnienia, aby osiągnąć optymalny rozwój fizyczny, umysłowy i emocjonalny oraz zdolność adaptacji. Według Liedloff, aby osiągnąć ten poziom rozwoju, młodzi ludzie - wymagają rodzaju doświadczenia, do którego nasz gatunek przystosował się podczas trwania długiego procesu naszej ewolucji poprzez dobór naturalny - J. Liedloff, *W głębi kontinuum*, tłum. C. Urbański, Mamania, Warszawa 2017, s. 78-80.

<sup>678</sup> J.L. Creighton, *The Participation Handbook. Making Better Decision Through Citizens Involvement*, Jossey-Bass, San Francisco 2005, s. 109-111.

<sup>679</sup> Słowo lobby oznacza w języku ang. salę recepcyjną w hotelu lub parlamencie, stąd lobbying to dosłownie: „działalność wykonywana wewnątrz lobby”. Z czasem określenie to przyłgnęło do praktyki kontaktowania się z decydentami politycznymi, szczególnie wśród lobby brytyjskiej Izby Gmin bądź amerykańskiego Kongresu. Powszechnie lobbyingiem nazywa się wywieranie wpływu przez zawodowych rzeczników interesów (lobbistów, lobbystów) na władze publiczne. Określeniem analogicznym do „lobbying” i popularnym w Polsce w I poł. XX w. było „antyszambrowanie” (od *antichambre*: przedpokój). Każda dziedzina nauki inaczej postrzega zjawisko lobbyingu, stąd wiele często odmiennych definicji. Lobbying to w głównej mierze kompleks zgodnych z prawem czynności podejmowanych przez zarejestrowanego lobbystę działającego za wynagrodzeniem oraz w interesie osoby trzeciej (zleceniodawcy lobbyingu), przede wszystkim w celu wywarcia korzystnego dla zleceniodawcy wpływu na prawotwórstwo lub decyzje organów państwowych, względnie samorządowych i innych. Przyjmuje się, że lobbying może być wyłącznie legalny. Takie ujęcie wyklucza pojęcia „lobbying nielegalny” oraz „czarny lobbying” itp., jako sprzeczne z kluczową cechą lobbyingu, jaką jest zgodność z prawem. Działania takie, jak: korupcja polityczna, łapownictwo, płatna protekcja są niezgodne z prawem, a także jedynie pozornie podobne do lobbyingu. Wpływanie na same decyzje polityczne we własnym interesie, często jest zwodzone z lobbyingiem, to w rzeczywistości wykonywanie obywatelskiego prawa petycji do władz. Podstawą regulacji prawnej lobbyingu są: obowiązkowa rejestracja lobbystów, a także obowiązkowe, regularne sprawozdania lobbystów z prowadzonej działalności i pracy - K. Jasiołki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 62-64.

W przeciwieństwie jednak do wielu specjalistów interesujących się partycypacją społeczną, nie dokonują rozróżnienia pomiędzy udziałem społeczeństwa kojarzonym z demokratycznym zaangażowaniem obywateli w sprawy publiczne a ingerencją poszczególnych grup interesów w kształt polityk publicznych.

Idą raczej oni w kierunku pojmowania partycypacji jako terminu obejmującego różne ujęcia społeczeństwa, jego reprezentacji oraz udziału w sprawach publicznych, wyrażającego się pięcioma wymienionymi poniżej zasadniczymi celami partycypacji społecznej, takimi jak:

- 1) Uwzględnienie w publicznym procesie decyzyjnym oczekiwań, potrzeb i interesów danej społeczności,
- 2) Poprawa jakości merytorycznej podejmowanych decyzji,
- 3) Rozwiązywanie konfliktów pojawiających się pomiędzy różnymi grupami interesu,
- 4) Kreowanie sieci zaufania,
- 5) Edukowanie i informowanie społeczeństwa<sup>680</sup>.

Analizując przedstawione ujęcia dotyczące form uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy, można się ograniczyć do trzech zasadniczych, tj.:

- 1) Informowania nieangażującego obywateli w żadnym zakresie w proces decyzyjny, stanowiącego jednak podstawę dalszych działań partycypacyjnych,
- 2) Konsultowania generującego możliwość artykulacji przez obywateli swoich sądów, opinii<sup>681</sup>, jak również sugestii,
- 3) współdecydowania przejawiającego się zbiorowym (ze wszystkimi uczestnikami procesu decyzyjnego) utworzeniem rozwiązań konkretnych problemów i spraw<sup>682</sup>.

---

<sup>680</sup> T.C. Beirele, J. Cayford, *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Resources for the Future, Washington 2002, s. 166-168.

<sup>681</sup> Reakcja zbiorowości ludzkich na działania polityczne oraz społeczne, wyrażany publicznie stan świadomości owych zbiorowości. Dotyczy spraw ważnych dla społeczeństwa, często kontrowersyjnych. Jest zmienna, może ulegać zmianom nawet w krótkim czasie. W rozumieniu potocznym reakcja czy świadomość jest utożsamiana z wyrażającymi ją ludźmi. W takim rozumieniu opinia publiczna to po prostu społeczeństwo, jego część dorosła, posiadająca prawa wyborcze, jak również aktywna politycznie. Choć najprościej byłoby ją widzieć jako aprobatę lub dezaprobatę wobec działań politycznych, to jednak badania opinii oraz analizy wskazują również na istnienie trzeciego stanu: obojętności wobec danego zjawiska. Często partie polityczne walczą właśnie o zmniejszenie się tej trzeciej grupy - o przeciągnięcie na swoją stronę obojętnych bądź niezdecydowanych. Może dotyczyć spraw zarówno teraźniejszych jak i przeszłych. Choć skupia się na sprawach krajowych, dotyczy również problemów o charakterze globalnym, czy spraw znajdujących się zaś na styku spraw wewnętrznych, a także zagranicznych. Jak na przykład w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku w Polsce, spraw związanych ze wstąpieniem Polski do NATO czy też integracji z Unią Europejską. „Opinia publiczna jest niewidzialną i tajemniczą potęgą, której nic nie jest w stanie się oprzeć, nic nie jest od niej bardziej zmienne, bardziej nieokreślone oraz silniejsze. A przy tym, przy wszystkich swych kaprysach, jest ona znacznie częściej, niż się wydaje, prawdziwa, rozsądna, sprawiedliwa” - stwierdza sam Napoleon. Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) jest placówką badawczą powołaną przez rząd pod koniec 1982 r. w celu zapewnienia rządowi informacji o opiniach, a także nastrojach społeczeństwa. Od 1997 r. podejmuje również badania na zlecenie skierowane przez nasz zaś polski parlament - E. Młyniec, *Opinia publiczna*, [w] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1996, s. 155-157.

<sup>682</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie...*, *op. cit.*, s. 150-153.



Do przedstawionych powyżej form trójszczeblowej partycypacji społecznej możemy do każdej z nich wyróżnić następujący obszar, pozycję władz oraz możliwe zachowania.

Ad 1. Obszar zamknięty, pozycja władz istnieje jako dominująca, natomiast możliwe zachowania to jednokierunkowy przekaz władz publicznych o:

- a) przyjętych i niezmiennych przesłankach brzegowych planowanych decyzji, przedsięwzięć, a także polityk publicznych<sup>683</sup> itp.,
- b) podjętych samodzielnie rozstrzygnięć i zrealizowanych przedsięwzięciach, działaniach oraz wdrożonych politykach publicznych itp.

Ad 2. Obszar negocjowany i pozycja władz będzie dominująca. Natomiast możliwe zachowania to dwukierunkowa relacja trwająca między władzami publicznymi a obywatelami przejawiająca się:

- a) przekazaniem przed podjęciem decyzji informacji o wszelkich planowanych działaniach w celu niewiążącego zapoznania się z opiniami przedstawicieli różnych grup społecznych,
- b) przekazanie przed podjęciem decyzji informacji o planowanych działaniach w celu ich konsultacji oraz modyfikacji pod wpływem wyrażonych przez przedstawicieli różnych grup społecznych opinii, sądów, a także sugestii<sup>684</sup>,
- c) tworzeniem zespołów konsultacyjnych składających się z przedstawicieli władz publicznych, niezależnych ekspertów, doradców oraz przedstawicieli różnych grup społecznych.

---

<sup>683</sup> Sfera, czy dziedzina zracjonalizowanych i systemowych działań państwa, jak również społeczeństwa wokół problemów publicznych. Jest to także dyscyplina nauk społecznych (*policy sciences, public affairs*) w krajach zachodnich, zwłaszcza anglosaskich. Polityka publiczna jak dyscyplina nauk społecznych wywodzi się głównie ze Stanów Zjednoczonych i anglosaskiej tradycji pragmatyzmu oraz empiryzmu. Harold Lasswell jest uznawany za twórcę nauki o politykach publicznych jako odrębnej dziedziny wiedzy (*policy sciences*). Dużą rolę odegrał jego esej „Policy Orientation” zawarty w publikacji „The Policy Sciences” z 1951 r. Lasswell uznawał tę naukę w głównej mierze za stosowaną dziedzinę wiedzy (problem - *solving discipline*). W Polsce polityka publiczna jako dyscyplina wiedzy znajduje się w stanie początkowego rozwoju. Na uczelniach wyższych istnieją tylko nieliczne ośrodki analiz polityk. Rzadko są wykładane jako osobny przedmiot. Punktem zwrotnym stało się jednak wpisanie przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego nauki o polityce publicznej na tzw. oficjalną listę nauk społecznych. Część uczelni podjęła zaś próbę uruchomienia odrębnego kierunku „polityka publiczna”, niektóre wprowadzają do nauczania przedmiot polityka publiczna. Natomiast termin „polityka publiczna” jako dziedzina działań publicznych nie został w pełni przyjęty do praktyki ich opisu. Niemniej jednak sytuacja zmienia się. Termin jest coraz częściej stosowany w dokumentach publicznych i analizach eksperckich. Istnieje wiele typów polityk publicznych: sektorowe (np. polityka gospodarcza, zdrowia czy edukacji), horyzontalne (np. polityka regionalna, rodzinna czy spójności społecznej), strategiczne, redystrybucyjne (gdzie dochodzi do transferów finansowych z jednej grupy społecznej do innej), regulacyjne, administracyjne oraz zarządcze itp. - J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 124-126.

<sup>684</sup> Rodzaj bezpośredniego przekazu, poprzez który dana osoba wywiera wpływ na decyzje, przekonania, myśli, opinie i zachowanie innej osoby lub grupy osób. Nie odwołując się do racjonalnej argumentacji oraz nie stosując przymusu. Sugestia psychologiczna to proces, w którym idea (myśl) jest indukowana lub przyjęta przez drugiego człowieka, bez argumentów czy poleceń bądź przymusu. W komunikacji interpersonalnej jest to sekwencyjny proces, w którym jedna myśl lub wyobrażenie prowadzi do drugiego - V.M. Bekhterev, *Suggestion and its Role in Social Life*, Routledge, London 2015, s. 38-39.

Ad 3. Obszar otwarty, pozycja władz będzie w istocie tzw. siecią, natomiast możliwe zachowania to wielokierunkowa relacja będąca między uczestnikami procesu decyzyjnego (władze publiczne i przedstawiciele różnych grup społecznych), mająca na celu w głównej mierze:

- a) wspólne wypracowanie kompromisowych rozwiązań w zakresie bieżących, a także planowanych polityk publicznych,
- b) przejęcie przez przedstawicieli różnych zbiorowości społecznych procesu decyzyjnego, przy akceptacji wypracowanych rozwiązań oraz ich kontrolą proceduralną ze strony władz publicznych<sup>685</sup>.

Z przedstawionego zestawienia można wywnioskować, że przejawem dialogu władz publicznych z grupą obywateli stają się dopiero konsultacje. Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, iż uzyskane w ten sposób opinie w żadnej mierze nie są wiążące dla decydentów (mogą, ale nie muszą być wykorzystane przy podejmowaniu ostatecznej decyzji). Stanowią zatem jeszcze bardziej zaawansowany oraz udoskonalony, dwukierunkowy proces wymiany informacji (a nie przekazywania informacji) na temat realnych i występujących problemów obywateli. Ograniczony, nawet do zakresu wynikającego z ustawowego nakazu, pozwala on na zhierarchizowanie najpotrzebniejszych działań władz publicznych, stwarzając tym samym przedpole rzeczywistego zaangażowania obywateli wśród biegu spraw publicznych poprzez współdecydowanie<sup>686</sup>. Systematyczne konsultacje, jak pisze Robert Gawłowski, są również wzajemną nauką partnerów. Mieszkańcy często bowiem nie mają wiedzy na temat realiów prawnych i finansowych, związanych z wykonywaniem zadań publicznych, władze natomiast funkcjonują nierzadko - szczególnie w dużych gminach - w pewnej izolacji od przyziemnych problemów wspólnoty lokalnej<sup>687</sup>. Chociaż w Polsce ta występująca konstrukcja jest nadal niedoceniana, niejednokrotnie wręcz traktowana jako utrudnienie w sprawowaniu władzy, na stałe wpisała się w życie istniejącego samorządu terytorialnego. Konsultacje nie są prostą formą, nierzadko budzą szereg kontrowersji - potwierdzają to doświadczenia krajów Europy Zachodniej<sup>688</sup>.

---

<sup>685</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005, s. 138-140.

<sup>686</sup> J. Habermas, *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, tłum. A.M. Kaniowski, M.J. Siemek, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002, s. 342-344.

<sup>687</sup> R. Gawłowski, *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 1, s. 11-13.

<sup>688</sup> Według podziału używanego przez sam Wydział Statystyczny Organizacji Narodów Zjednoczonych, Europę Zachodnią tworzą następujące kraje: Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Liechtenstein, Luksemburg, Monako, Holandia, a także Szwajcaria. Państwa te zajmują powierzchnię ponad 1,1 mln km<sup>2</sup>, a liczba ludności przekracza 185 mln mieszkańców – stan na 2008 r. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zakwalifikowanie konkretnych państw lub obszarów do danego regionu ma na celu ułatwienie badań statystycznych.

Mimo wszystko są powszechne m.in. w działalności Unii Europejskiej, poddającej procesowi konsultacji wśród państw członkowskich wszystkie podjęte strategiczne decyzje. Właściwie przeprowadzone, zwiększają głównie poziom akceptacji, nierzadko trudnych decyzji władz, zaangażowania i zaufania społecznego, pozwalają na prowadzenie dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza w momencie braku konsensusu oraz poprawę efektywności rządzenia<sup>689</sup>.

Konsultacje mają znacznie szersze położenie, które jest wyznaczane nową filozofią sprawowania władzy - współrządzeniem, powinny więc opierać się na przejrzystych zasadach uwzględniających<sup>690</sup>:

- 1) Partnerstwo, w ramach którego strony biorące udział w konsultacjach traktowane są jako równoprawne podmioty,
- 2) Pomocniczość, przyznającą obywatelom pierwszeństwo wobec wyrażania ważnych opinii, a także decydowaniu o sposobie i pomysłach rozwiązywania dotyczących ich problemów,
- 3) Efektywność dającą wyraz dążeniu do uzyskania właściwych efektów konsultacji w połączeniu z nakładami finansowymi przeznaczonymi na ich osiągnięcie,
- 4) Suwerenność stron, wyrażającą ich prawo do niezależności i odrębności w procesie poszukiwania rozwiązań konsultowanych problemów, jak również spraw, inaczej - poszanowanie odmienności reprezentowanych stanowisk,
- 5) Legalność wobec prawa i w granicach prawa wszelkich działań ujętych w ramach konsultacji<sup>691</sup>.

Małgorzata Pyka powołuje się dodatkowo wobec pryncypium uczciwej konkurencji, uzasadniając jej zastosowanie wewnątrz konsultacji społecznych, koniecznością stworzenia warunków równoprawnego wypowiedania się, przeciwdziałania praktykom niedozwolonego lobbingu czy publikowania nieprawdziwych informacji. Wydaje się jednak, że jest ona trudna do zastosowania wśród obszaru konsultacji, poza tym jej wymowa znajduje odzwierciedlenie we wcześniej wymienionych zasadach<sup>692</sup>.

---

Nie jest to wyrazem uznania przez Organizację Narodów Zjednoczonych przynależności politycznej bądź innej danego państwa, poza tym obszaru - M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk, *Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017, s. 111-113.

<sup>689</sup> M. Ofiarska, *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 148-150.

<sup>690</sup> W głównej mierze chodzi o roczny program współpracy danego miasta z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, który został określony w art. 5a ust. 1 u.o.p.p.w.

<sup>691</sup> B. Madej, *Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 134-136.

<sup>692</sup> P. Juchacz, *Obywatelstwo, tożsamość, partycypacja: o idei demokracji na szczeblu lokalnym*, [w:] *Lokalna wspólnota a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, red. R. Piekarski, Universitas, Kraków 2002, s. 62-64.

Mało znaną, jednak dojrzałą postacią konsultacji, o której piszą Witold Sartorius, Katarzyna Pietras, a także Marcin Mierzejewski, jest konsultatywa<sup>693</sup>. Zasadniczą jej cechą jest odpowiedzialność, która rozkłada się w głównej mierze na wszystkie zaś strony procesu decyzyjnego. W przypadku konsultacji spoczywa ona głównie na podmiocie prowadzącym je. Istotą konsultatywy jest przede wszystkim zatwierdzenie partnerstwa za podstawową zasadę wzajemnych relacji pomiędzy władzą publiczną - obywatel (mieszkaniec). Przedstawiciele danej społeczności są równouprawnionymi uczestnikami, nie tylko mogący wypowiedzieć się w sprawie planowanych postępowaniach, lecz także w sposób czynny uczestniczącymi w wypracowaniu wspólnych. Opartych na konsensusie postanowień, na podstawie których każda ze stron dialogu uzyskuje oczekiwane wartości (tzw. sytuacja *win-win*<sup>694</sup>).

Współdecydowanie, mające - z teoretycznego oraz z praktycznego punktu widzenia - niebagatelne znaczenie wewnątrz działalności władz publicznych, jest jednak najrzadziej wykorzystywane. Odzwierciedla pełne partnerstwo między władzą publiczną a obywatelami. Następuje tutaj bowiem rozdysponowywanie społeczeństwu części kompetencji, ale także odpowiedzialności w zakresie inicjowania działań oraz podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu. Strony dialogu zatem wspólnie definiują problemy i szukają wszelkich rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich. Wymaga ono wiedzy oraz zrozumienia po stronie władz i obywateli. Trzeba mieć także świadomość, że dla wielu z nich podejmowanie decyzji publicznych jest zjawiskiem zbyt odległym, wręcz abstrakcyjnym, aby miało ono większe znaczenie wewnątrz ich codziennego życia. Co za tym idzie, doświadczanie przez obywateli (mieszkańców) możliwości realnego wpływu na ten proces wydają się bardzo ograniczone, wręcz niemożliwe. Ponadto lokalne struktury angażowania i zarządzania są dla wielu osób zbyt skomplikowane i zbyt biurokratyczne, aby zrozumieć, w jaki sposób i gdzie można coś zmienić<sup>695</sup>. Sam proces współdecydowania nie jest prosty w realizacji, co - biorąc pod uwagę opór samych obywateli i władz publicznych - nie tylko może nie przynieść spodziewanych efektów, lecz także pogłębić niechęć oraz dystans pomiędzy stronami<sup>696</sup>.

---

<sup>693</sup> Proces konsultatywy wspierany jest przez neutralną oraz bezstronną osobę trzecią w postaci profesjonalnego konsultatora, odpowiadającego głównie za przebieg procesu uzgodnień. Ponadto sam model konsultatywy daje możliwość włączania obywateli do procedury podejmowania decyzji - W. Sartorius, K. Pietras, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009, s. 87-89.

<sup>694</sup> Zasada *win-win* jest jedną z wymienianych reguł negocjacji. Nie chodzi tutaj o ostateczny wynik negocjacji, a przede wszystkim o poziom satysfakcji, a także zadowolenia stron z przeprowadzonych rozmów i negocjacji. Kluczowym zaś celem *win-win* jest pozostawienie każdej ze stron w poczuciu osiągniętego sukcesu, nawet jeśli któraś z nich nie osiągnęła tego, na czym jej zależało - R. Dawson, *Secrets of Power Negotiating - Inside Secrets from a Master Negotiator*, Career Press, Newburyport 1999, s. 121-123.

<sup>695</sup> J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju i Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 46-48.

<sup>696</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna - przymus czy rzeczywista potrzeba?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 241, s. 263-265.

Zmiana optyki postrzegania pojęcia partycypacji społecznej nie wpływa na znaczenie, jak również charakter poszczególnych jej form, przy czym jeśli przyjąć za punkt odniesienia prezentowane przez władze publiczne postawy (style zarządzania) widać, iż najważniejsza dla partycypacji interaktywność stron, właściwa jest jedynie i tylko dla współdecydowania<sup>697</sup>. Władze w tym obszarze zobligowane są w głównej mierze do współpracy przy zachowaniu identyczności zasad stosowanych wobec uczestników procesu, co oznacza możliwość, a także uprawnienia stron do:

- 1) Definiowania problemu,
- 2) Sugerowania rozwiązań,
- 3) Podejmowania stosowanych decyzji.

Wobec powyższego mamy zatem do czynienia z zaawansowaną siecią, gdzie władza lokalna - podobnie jak pozostali uczestnicy - jest partnerem, inicjatorem, współdecydującym czy konsultantem. W mniejszym stopniu o wzajemnym oddziaływaniu stron na siebie można mówić w przypadku konsultacji, zakładających uwzględnianie zgłoszonych przez obywateli opinii, sugestii czy rozwiązań w decyzjach władz publicznych<sup>698</sup>. Natomiast do relacji władza publiczna - obywatele w ramach partycypacji biernej oraz aktywnej zaliczamy cztery formy, w których możemy wyróżnić rodzaje relacji oraz pełnione w nich role.

W biernej partycypacji wyróżniamy:

- 1) Informowanie - w którym mogą być dwa rodzaje relacji. Pierwsza z nich to brak jakichkolwiek przekazów - wtedy jeżeli chodzi o rolę to decyzje podejmowane są w sposób autorytarny<sup>699</sup> bez informowania obywateli. Druga to władza publiczna a obywatel - wtedy jeżeli chodzi o rolę to występuje układ „nadawca - odbiorca”, władze publiczne przekazują informacje dotyczące tylko zatwierdzonych decyzji dotyczących danych, jak również konkretnych działań,

---

<sup>697</sup> P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej, Warszawa 1997, s. 101-103.

<sup>698</sup> B. Jałowicki, M.S. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, wyd. 2, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2007, s. 115-117.

<sup>699</sup> Wykazywane są silne predyspozycje do akceptowania, a także podzielenia antydemokratycznych przekonań, uwidaczniających się w konserwatywnych poglądach i postawach. Także w postrzeganiu świata przez pryzmat stereotypów oraz schematycznego „sztywnego” rozumowania. Dla osobowości autorytarnej charakterystyczna jest rezygnacja z własnych ocen zjawisk i podpieranie się autorytetem znanej osoby dla wyjaśnienia swoich poglądów oraz działania. Charakteryzuje się respektem dla władzy, tendencją do idealizowania obrazu własnej grupy społecznej, a także karania osób naruszających obowiązujące normy, stereotypizacją postrzegania relacji społecznych oraz członków innych grup. T. Adorno oraz współpracownicy doszli do przekonania, że przyczyną kształtującą osobowość autorytarną są konserwatywne metody wychowawcze, w których utrzymuje się surową dyscyplinę i kary za niepożądane zachowania. Tego typu metody wychowawcze prowadzą do silnych postaw antyspołecznych względem różnych grup mniejszościowych, a także wysokiego poziomu poczucia zagrożenia z ich strony - E. Aronson, *Człowiek - istota społeczna*, tłum. J. Radzicki, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009, s. 284-286.

2) Konsultacje - w których może być 1 rodzaj więzi, a mianowicie władza publiczna wobec obywatela (w jednym kierunku) - wtedy jeżeli chodzi o rolę to występuje układ „autorytarny decydent - konsultant”; władze publiczne przekazują informacje dotyczące planowanych przedsięwzięć, działań oraz uzyskane opinie od obywateli nie są uwzględniane w decyzjach bądź też w niewielkim zakresie, niezmieniającym ich kształtu<sup>700</sup>.

Tymczasem w aktywnej partycypacji wyodrębniamy:

1) Konsultacje - w których może być również 1 rodzaj relacji, czyli władza publiczna a obywatel (w obu kierunkach to działa) - wtedy jeżeli chodzi o rolę to występuje ciąg „autorytarny decydent - konsultant”; władze publiczne przekazują informacje dotyczące planowanych przedsięwzięć, działalności oraz konsultują proponowane przez siebie możliwe rozwiązania z obywatelami. Pozyskane opinie uwzględniane są w decyzjach w stopniu pozwalającym na ich podjęcie zgodnie z oczekiwaniami stron,

2) Współdecydowanie w których może być 1 rodzaj przekazu, czyli władza publiczna a przedstawiciele różnych grup obywateli - sieć (w obu kierunkach) - wtedy jeżeli chodzi o rolę to strony mogą pełnić powinność inicjatora, konsultanta, decydenta, oraz partnera. Decyzje podejmowane są w ramach współpracy władz publicznych z innymi przedstawicielami grup społecznych. Wypracowane wspólnie rozwiązania uwzględniają interesy wszystkich uczestników procesu współdecydowania<sup>701</sup>.

Partycypacja społeczna korzysta z szerokiego i dostępnego wachlarza instrumentów, umożliwiających udział obywateli wśród procesu podejmowania decyzji. W poszczególnych formach mieszczą się zarówno te, związane z demokracją bezpośrednią (np. referendum), jak i te wypracowane w odpowiedzi na potrzeby samego procesu partycypacyjnego oraz jego uczestników. Stosowane instrumenty przede wszystkim angażują w sposób bezpośredni bądź pośredni partycypantów, co wpływa w istotny sposób na przebieg partycypacji, jak również jej ostateczny efekt. W różnym stopniu poddawane są one również kontroli ze strony samego inicjatora (mogą to być m.in. władze, mieszkańcy, a także przedstawiciele innych środowisk opiniotwórczych)<sup>702</sup>.

---

<sup>700</sup> T. Kaźmierczak, *O pojęciu partycypacji publicznej*, [w:] *Decydujemy razem. Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2002, s. 141-143.

<sup>701</sup> K. Czyż, *Spółczesność obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, t. 3, nr 1, s. 175-177.

<sup>702</sup> W. Bokajło, *Spółczesność obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji*, [w:] *Europejski przegląd naukowy*, red. J. Koperek, W. Bokajło, R. Kupczyk, M. Wiliński, Akademia Polonijna „Educator”, Częstochowa 2008, s. 223-225.

### 3.4. Sposoby podejmowania decyzji przez obywateli w demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej

Losowanie jest najstarszą oraz najtańszą techniką podejmowania decyzji w demokracji bezpośredniej<sup>703</sup>. Jego charakter polega na tym, że znaczenie rozstrzygające przypisuje się znakom umownym (np. karta z określonym napisem czy kostka określonego koloru itp.), wybranym przypadkowo spośród różnych znaków tego samego rodzaju.

Jednym z charakterystycznych elementów demokracji bezpośredniej - ateńskiej było to, iż ówczesnych urzędników wyłaniano tylko drogą losowania. Takie postępowanie miało zabezpieczać wybory przed różnego rodzaju naciskami z różnych stron, a także nadużyciami. Urzędnicy dzielili się bowiem na zwyczajnych<sup>704</sup> i nadzwyczajnych<sup>705</sup>. Ci ostatni (powołani w specjalnych kwestiach) wybierani byli przy pomocy głosowania. Losowanie urzędników zwyczajnych przeprowadzane było raz w roku. Procedura polegała na wrzuceniu do jednego naczynia tabliczek z nazwiskami kandydatów. Do drugiego zaś wrzucano białą oraz czarną fasolę. Następnie wyjmowano fasolę oraz tabliczkę. Gdy fasola była czarna - los był pusty, gdy biała - trafiony. Ateńczycy wykazywali wysoką świadomość polityczną<sup>706</sup>. Wiedzieli, że wolność bez równowagi nie jest zatem możliwa i ludzie nie są sobie równi pod względem bogactwa, a także dobrobytu. Realizowali więc tę równość w sposób sztuczny, co swój wyraz znalazło w tym, że stanowiska publiczne można było uzyskiwać tylko za pomocą losowania i nikt nie mógł ich pełnić ponownie<sup>707</sup>.

Ułamana, a także marmurowa tablica poprzecinana jedenastoma kolumnami wąskich poziomych otworów, przed którą leżała (*pinakia*<sup>708</sup>) z wypisanymi na nich imionami.

<sup>703</sup> Arystoteles w swojej rozprawie „Polityka” wskazał, że: „Za cechę demokratyczną np. uchodzi, że się urzędy obsadza przez losowanie, za oligarchiczną zaś, gdy się to dzieje przez wybór” - Arystoteles, *op. cit.*, s. 131-132.

<sup>704</sup> Urzędnicy zwyczajni byli regularnie wybierani na kadencyjne urzędy. Należeli do nich konsulowie, pretorzy, cenzorzy, edylowie plebejscy oraz kurulni, kwestorzy i trybuni ludowi - M.A. Maszkin, *Historia starożytnego Rzymu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1950, s. 121-123.

<sup>705</sup> W republice istnieli również urzędnicy nadzwyczajni, powoływani w specjalnych okolicznościach, tacy jak: interreks, dyktator, dowódca jazdy oraz prefekt miasta - K. Kinzl, *A Companion to the Classical Greek World*, Blackwell, Oxford 2006, s. 116-117.

<sup>706</sup> „Na pojęcie świadomości politycznej składa się wiedza, a także ustosunkowanie się społeczeństwa (w całości bądź jego określonych kręgów) do polityki...” - wskazuje Maria Borucka-Arctowa. Zawiera oceny oraz postawy wobec celów i zasad życia politycznego i instytucji je realizujących oraz postulaty dotyczące zmiany tych zasad. Postulaty te są sygnałem potrzeby przeobrażeń, utworzenia nowych instytucji politycznych czy nowych zasad życia politycznego. Wyrażane są przede wszystkim przez organizacje polityczne, a także organizacje społeczne, w postaci wniosków, dezyderatów czy petycji. Rozróżnia się zaś pewien stan faktyczny świadomości politycznej obywateli, jak również stan tej świadomości założony przez państwo czy organizacje polityczne - M. Kłusak, *Między polityką a historią*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2003, s. 167-168.

<sup>707</sup> M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 9-11.

<sup>708</sup> Pinakia, na której widniało imię sędziego i jego patrymonium (imię ojca), a także nazwa demu, z którego pochodził, stanowiły starożytny odpowiednik dowodu tożsamości. Wykonywano je zapewne od 378/377 r. p.n.e. z brązu, a później, przy losowaniu składu trybunałów, także z drzewa bukszpanu.

Ten przyrząd, nazywany przez starożytnych Greków *kleroterionem*<sup>709</sup> (gr. *kleros* oznacza los), to najstarsze na świecie urządzenie pozwalające obywatelom na dokonywanie wyboru swoich przedstawicieli, a także urzędników, jednak nie, jak to czynimy dzisiaj, drogą głosowania, ale w sposób, który starożytni Ateńczycy uważali za o wiele doskonalszy - z użyciem losów.

Losowanie towarzyszyło również wewnątrz procesu zmian ustrojowych<sup>710</sup>, począwszy od rewolucyjnej reformy greka Klejstenesa z 508/507 r. p.n.e., dzielącej państwo ateńskie na dziesięć okręgów (*fyle*<sup>711</sup>), składających się z trzech jednostek terytorialnych (*demy*<sup>712</sup>), wybranych przez losowanie i położonych w różnych częściach Attyki. Po ustawy Efialtaesa<sup>713</sup> i Peryklesa, nadające jej ostateczną postać w połowie V w. p.n.e. Taki zaś system zapewniał każdemu obywatelowi równy dostęp do urzędów (*isonomia*<sup>714</sup>).

---

Do wyboru sędziów używano plakietek z głową sowy - symbolem bogini Ateny, a także samych Aten - która figurowała także na monecie trzech oboli, a tyle właśnie wynosiła w tych czasach codzienna dieta sędziowska. Do losowania urzędników służyły pinakia z głową gorgony Meduzy, którą po zabiciu jej przez Perseusza, Atena umieściła na swojej tarczy - egidzie. Niektóre z plakietek były zaś wykorzystywane wielokrotnie przez różnych obywateli, a stary napis starannie w takim przypadku zacierano. Wiele z pinaków odnaleziono w grobowcach rozrzuconych po całej Attyce, co dowodzi w głównej mierze na szeroki udział ogółu obywateli w sprawowaniu władztwa - I. Morris, *Classical Greece: Ancient Histories and Modern Archaeologies*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 102-104.

<sup>709</sup> Pod względem konstrukcji był to zwykły marmurowy blok kamienny z umieszczonymi z przodu kolumnami otworów, odpowiadających wielkości plakietki sędziowskiej. Kleroterion obsługiwały tylko osoby wkładające plakietki do otworów z przodu, jak również archonci, wyjmujący kostki z tyłu. Wkładający byli wybierani przez losowanie, żeby nie dochodziło do różnych nadużyć, jakie mogłyby zajść, gdyby ta sama osoba zawsze wkładała niniejsze plakietki - J. Whitley, *The Archaeology of Ancient Greece*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 89-90.

<sup>710</sup> Zmiany zachodzące wewnątrz systemu politycznego oraz partyjnego, danego kraju lub też ich grupy. Zmiany związane z jakościową zmianą sposobu rządzenia, sprawowania władzy. Wiąże się także wielokrotnie ze zmianą elit. Transformacja prowadzi w efekcie do zmiany samego ustroju państwa - J. Szczepański, *Reformy, rewolucje, transformacje*, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej Warszawa 1999, s. 45-46.

<sup>711</sup> Fyle tworzone według określonego klucza, łącząc po jednej trytii (obejmującej trzy dema) z trzech różnych stref (wybrzeże - *paralia*, miasto - *asta* i wnętrze kraju - *mezogeion*), na które grek Klejstenes podzielił Attykę. Dzięki temu, każda fyla była miniaturą całego państwa ateńskiego. Stała się jednostką terytorialną leżącą nie na zwartym obszarze, lecz rozrzuconą w trzech różnych obszarach Attyki. Ponadto grupowała ludzi o różnych i odmiennych interesach. Cztery dawne fyle eupatrydów istniały nadal, ale tylko dla oddawania czci przodkom - W. Lengauer, *op. cit.*, s. 148-149.

<sup>712</sup> Wszystkie państwa greckie podzielone były na demy, lecz wiedza współczesna ogranicza się do samych demów istniejących w Attyce. Podzielono Attykę na demy, przy czym 3 demy tworzyły trytię, a 3 trytie składały się na fylę. W sumie fyl było 10 oraz w każdej fyli było 9 demów - G. Rachet, *op. cit.*, s. 90-91.

<sup>713</sup> Celem dzieła Efialtaesa było złamanie wpływów Areopagu, który jako instytucja arystokratyczna składał się z byłych archontów, wywodzących się z klas wyższych oraz pozostających w jego składzie dożywotnio. Efialtas zaczął atak od oskarżeń poszczególnych członków Areopagu o korupcję lub nadużycie władzy, a także w wielu przypadkach uzyskał wyroki skazujące. Następnie latem 462 r. p.n.e., wraz z Peryklosem i podczas nieobecności Kimona, przeprowadził na zgromadzeniu reformę demokratyczną. Najważniejsze uprawnienia areopagu przeszły na Zgromadzenie Ludowe, Radę Pięciuset i sądy ludowe (*heliaja*). Przeprowadzenie reformy przez Efialtaesa jest uznawane za jedną z ważniejszych cezur w dziejach ustroju ateńskiego, została bowiem usunięta ostatnia bariera instytucjonalna w dążeniu do pełnej demokratyzacji ustroju Aten - P. Iwaszkiewicz, W. Łoś, M. Stępień, *Władcy i wodzowie starożytności. Słownik*, Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998, s. 132-134.

<sup>714</sup> Termin wywodzący się z prawa starożytnej Grecji, oznaczający urząd polityczny zapewniający obywatelom równość wobec prawa, a także prawo do równego udziału we sprawowaniu władzy. Obecnie termin ten mylony jest z równouprawnieniem. Równość wobec tego prawa oznaczała, iż ogólnie sformułowano prawo dotyczące wszystkich bowiem żyjących obywateli - S. Pomeroy, M.B. Stanley, D. Walter, J.T. Roberts, *Ancient Greece: A Political, Social, and Cultural History*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 165-166.



W IV w. p.n.e. spośród około 30 tys. Ateńczyków posiadających zatem bierne prawo wyborcze wybierano w ten sposób corocznie 500 członków wchodzących do Rady Pięciuset (*bule*, po 50 z każdej fyli), na bieżąco zarządzającej ateńską polis, około 600 urzędników sprawujących rozmaite funkcje w mieście, jak też 6000 sędziów wstępujących do Trybunału Ludowego (*heliaja*<sup>715</sup>). Tych ostatnich, także poprzez losowanie przydzielano do konkretnych trybunałów (*dykasteria*) oraz spraw sądowych. Wiedzę o przebiegu losowań w IV w. p.n.e. zawdzięczamy Arystotelesowi, który pod koniec swojego tekstu, znanego u nas jako „Ustrój polityczny Aten”<sup>716</sup>, a odszukanego wewnątrz Egiptu w 1879 r. Opisuje w nim dokładnie w jaki sposób wyłaniano poszczególne trybunały spośród ogółu sędziów. Wszelkie czynności rozpoczynano przede wszystkim od wylosowania osób, które będą musiały przeprowadzić losowanie. Kluczowy zaś moment w złożonej procedurze stanowiło umieszczenie plakietek wśród szczeliny jednego z dwóch kleroterionów, przy czym w każdym z pięciu pionowych rzędów umieszczano imiona sędziów z tej samej fyli. Po lewej stronie urządzenia znajdowała się długa rura, do której losowo wrzucano od góry białe i czarne kule. Ich liczba odpowiadała liczbie poziomych rzędów występujących w tej „maszynie losującej”, przy czym kul białych było tyle, ile wynosiła dziesiąta część planowanego składu trybunału<sup>717</sup>.

---

<sup>715</sup> Wprowadzony został w VI w. p.n.e. przez reformy Solona. W czasach Solona zbierał się na placu pod gołym niebem wśród pełnego słońca (stąd nazwa sądu) w jednym z rogów ateńskiej Agory i był instancją odwoławczą (*efesis*) od wydanych decyzji urzędników. Jednak z czasem kompetencje jego rozszerzyły się, stał się najwyższą instancją w sprawach sądowych wśród Aten, reprezentując aspekt sądowy eklezji tj. (Zgromadzenia Ludowego). Najśłynniejszym procesem, który odbył się przed obliczem *heliai*, było postępowanie Sokratesa w 399 r. p.n.e., zakończone w konsekwencji skazaniem oskarżonego na śmierć - J. Kosińska, K. Plater, *W dawnych Atenach*, Ossolineum, Wrocław 1971, s. 191-193.

<sup>716</sup> Dzieło przypisywane Arystotelesowi bądź jednemu z jego uczniów, jedyna część politei w znacznej części zachowana do naszych czasów. Utwór powstał prawdopodobnie w latach trzydziestych IV w. p.n.e. Traktat ten opisuje historię polityczną Aten, a także funkcjonowanie ustroju ateńskiego w czasach współczesnych pisarzowi. Ustrój polityczny starożytnych Aten uformował się w drugiej połowie IV w. p.n.e. Na ściślejsze określenie ram czasowych pozwala dokonana przez historyków analiza treści, a także porównanie jej ze znanymi nam z innych źródeł wydarzeniami. Naturalny *terminus ante quem* to niewspomniane wewnątrz dzieła zniesienie demokracji w 321/320 r. oraz opisywane w czasie terażniejszym podporządkowanie Atenom Samos, zakończone w 322 r. Wydarzenia wyznaczające sam *terminus post quem* to kolejno: ustanowienie w Atenach dwuletniej efebii wśród 355/354 r., archonat samego Ktesifonta znajdujący się w 329/328 r., ustanowienie dwóch strategów dla Pireusu w 325/324 r., jak również przemianowanie świętej triery „Salaminii” na „Ammonias” w 324 r. - H. Podbielski, *Arystoteles - życie i twórczość*, [w:] *Literatura Grecji starożytnej. Proza historyczna. Krasomówstwo. Filozofia i nauka. Literatura Chrześcijańska*, t. 2, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005, s. 129-131.

<sup>717</sup> W czasach istnienia Peryklesa liczba kandydatów była tak duża, że wybierano sześć tysięcy sędziów z 10 fyl. Poszczególne trybunały miały zróżnicowaną liczbę sędziów w zależności od znaczenia oraz wagi prowadzonych spraw, które rozpatrywały. Liczba sędziów stanowiła wielokrotność liczby sto (czyli było to 200, 400, 500) plus przewodniczący, którym był urzędnik przyjmujący skargę procesową. Dykasterie do spraw prywatnych liczyły po 201 bądź 401 członków, przy czym trybunał liczący 201 sędziów rozpatrywał sprawy majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 1000 drachm. Natomiast trybunał mający 401 sędziów zajmował się sprawami dotyczącymi majątku o wartości powyżej wymienionej sumy. Dykasterie do spraw politycznych liczył 501 sędziów. Sprawy były zaś rozpatrywane przez trybunał, któremu przewodniczył jeden z archontów. Czasem jednak wewnątrz ważnych procesach gromadziło się wiele trybunałów, a wyjątkowo wszyscy sędziowie *heliai*, jak to miało miejsce w 415 r. p.n.e. w procesie *graphe paranomon* - A. Krawczuk, *Wielka historia świata. Świat okresu cywilizacji klasycznych*, t. 3, Oficyna Wydawnicza Fogra, Warszawa 2005, s. 179-181.

Następnie wypuszczano je po jednej u dołu kleroterionu. Gdy wypadła kula biała, sędziowie, których imiona rozwidniały się na umieszczonych w losowanym właśnie rzędzie pinakiach, wchodzili w skład sądu. Jeżeli zaś czarna, mogli w sposób spokojny udać się do swoich domów<sup>718</sup>. W dalszej kolejności wybrani sędziowie losowali wtedy rodzaj trybunału poprzez wyciągnięcie symbolicznego żołędzia z widniejącą, określoną literą alfabetu z urny, po czym niemal natychmiast udawali się na posiedzenie sądu. Na koniec losowano przewodniczących dykasterii, które liczyły zawsze określoną pełną liczbę setek sędziów plus jeden, od minimum 201 do 2001 osób. Wykluczało to możliwość remisu przy orzekaniu wyroku, jeżeli wszyscy sędziowie brali udział w głosowaniu. Czasami jednak liczba członków trybunału musiała być parzysta, równa pełnej liczbie setek, skoro znamy przynajmniej jeden przypadek, gdy po 250 głosów padło za skazaniem oraz uniewinnieniem oskarżonego.

Niegdyś uważano również, że za powszechnością losowania jako formy wyłaniania urzędników ateńskich stało przekonanie, iż za loteryjnym wyborem wiąże się wola bogów olimpijskich<sup>719</sup>, objawiająca się właśnie w ten sposób. Dziś jednak historycy są w tej kwestii podzieleni. Najprawdopodobniej wiara w boską interwencję stała u źródła tej całej procedury, gdyż, jak zobaczymy dalej, losowanie jako forma podejmowania decyzji było w starożytności stosowane nagminnie nie tylko w samych Atenach, a twórcy ateńskiej demokracji zapewne jedynie wykorzystali ten archaiczny zwyczaj do zrealizowania swoich celów. Za obsesyjnym niemal łańcuchem wyborczych loterii, absorbującym tysiące ateńskich obywateli przez wiele tygodni w roku, kryło się jednak z pewnością coś więcej niż powszechna wiara w bogów i ich wpływ na ludzkie losy. Ten skomplikowany mechanizm miał bowiem zarówno zredukować stopień korupcji<sup>720</sup> (jako że do ostatniej chwili nie wiadomo, który z sędziów będzie orzekać w danej sprawie lub który z obywateli obejmie urząd).

<sup>718</sup> K. Rzażewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *I każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 114-116.

<sup>719</sup> Bogowie zamieszkujący górę Olimp według znanej nam mitologii greckiej. Sprawowali wszelką władzę nad ludźmi, a także decydowali o ich istnieniu, życiu lub śmierci. Pili boski nektar i jedli ambrozię, która dawała im nieśmiertelność i urodę. Było ich dwunastu. Skład owej dwunastki nie zawsze był jednak jednakowy. W każdym źródle wymieniano jednak: Afrodytę, Apollo, Aresa, Artemidę, Atenę, Hefajstosa, Herę, Hermesa, Posejdon, oraz Zeusa. Pozostałe dwa miejsca w zależności od źródeł poszerzają: Hades, Demeter, Dionizos, a także Hestia. Dynastię bogów zapoczątkowali: Uranos (niebo) oraz Gaja (ziemia), która narodziła się z Chaosu i sama z siebie urodziła Uranosa we śnie. Ich potomstwem byli: tytani, jak również tytanidy, hekatonchejrowie oraz tak zwani cyklopi niebiańscy - K. Dowden, *Olympian Gods, Olympian Pantheon*, [w:] *A Companion to Greek Religion*, red. D. Ogden, John Wiley & Sons, Hoboken 2010, s. 151-153.

<sup>720</sup> Korupcja stanowi poważne zagrożenie dla rozwoju. W dziedzinie polityki, podkopuje demokrację oraz dobre zarządzanie przez naruszanie procesów formalnych. Korupcja w czasie wyborów i wśród ciał ustawodawczych skutkuje nierówną dystrybucją dóbr, a także usług. Bardziej ogólnie, na skutek korupcji zmniejsza się zdolność instytucji do wykonywania procedur, wypompowane zostają zasoby a urzędnicy są zatrudniani oraz awansują bez uwzględniania ich sprawności. Jednocześnie korupcja narusza takie wartości demokratyczne jak zaufanie czy też samą tolerancję. Korupcja ma znaczący ujemny wpływ na poziom życia obywateli - A.J. Heidenheimer, M. Johnston, *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publisher, Piscataway Township 2011, s. 174-175.

W omawianym okresie trudno byłoby przekupić zawczasu tysiące Ateńczyków, jak i osłabiać siłę ewentualnych, a także istniejących facji<sup>721</sup> (głównie dominujących - arystokratycznych), a tym samym zredukować ich wzajemną rywalizację, potencjalnie osłabiającą same państwo. System wyboru urzędników przez losowanie zabezpieczał suwerenność ludu<sup>722</sup> ateńskiego oraz jego dominujący wpływ na bieżącą politykę i wyroki sądowe. Zwiększał też udział ogółu obywateli w sprawowaniu władzy.

Niedawno wyartykułowane badania statystyczne tej angielskiej uczzonej Claire Taylor z Uniwersytetu w Manchesterze wykazały, że geograficzny rozkład urzędników był w skali Attyki<sup>723</sup> o wiele bardziej jednorodny w przypadku funkcji obsadzanych w drodze losowania niż tych którzy pochodzili z wyboru. Losowanie było zatem w Atenach nie tylko narzędziem uprawiania demokracji, ale stanowiło też samą jej esencję. Z tego też względu należy wątpić, czy ustrój panujący obecnie w Polsce i w innych krajach europejskich, starożytni Ateńczycy określiliby jako system demokratyczny. Jest bardziej prawdopodobne, że uważaliby go raczej za elekcyjną oligarchię<sup>724</sup>.

---

<sup>721</sup> W socjologii wyróżniona kategoria w obrębie klasy społecznej. W koncepcji Pierra Bourdieu wyróżniona jest ze względu na kompozycje kapitału (społecznego, ekonomicznego, kulturowego i symbolicznego) oraz ilość czasu, w którym jednostki w rodzinach posiadają odpowiednie konfiguracje kapitału. Społeczeństwo podzielone jest u niego na trzy występujące klasy (przy czym klasy są traktowane jako konstrukt teoretyczny, a nie wyraźne, wyodrębnione części społeczeństwa - dominującą, średnią oraz niższą, a każda z nich dzieli się na trzy facje: dominującą czyli charakteryzującą się największym kapitałem ekonomicznym; pośrednią, tj. podporządkowaną dominującej, jak również nadrzędną wobec zdominowanej, posiadającą średni kapitał kulturowy, ekonomiczny i symboliczny; trzecia - zdominowana, posiadającą niewielki kapitał ekonomiczny, za to duży kapitał kulturowy i symboliczny. Kapitał społeczny uruchamiany jest natomiast do tworzenia sieci wśród walki między falcjami wewnątrz dostępu do zasobów kapitału. W tym podziale klasa dominująca posiada zarazem największy kapitał, a najmniejsza klasa niższa. Natomiast facje tego samego typu są w stosunku do siebie chociażby homologiczne - J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, tłum. A. Manterys, G. Woroniecka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004, s. 478-480.

<sup>722</sup> Doktryna, zgodnie z którą lud, rozumiany jest głównie jako polityczna wspólnota obywateli (obywatelstwo), jest suwerenem w państwie i od niego wywodzi się legitymizacja władzy. Zasada suwerenności ludu jest jedną z podstawowych zasad ustroju demokratycznego. Doktryna suwerenności ludu ukształtowała się wśród opozycji do idei legitymistycznych wywodzących władzę od samego Boga (boskie prawo królów). Spór o uzasadnienie i pochodzenie władzy był jedną z zasadniczych kwestii europejskiej, nowożytnej filozofii politycznej. Sposób sprawowania suwerenności przez lud jest przedmiotem sporu teoretyków oraz filozofów politycznych. Przyjęcie zasady suwerenności ludu niekoniecznie musi się też wiązać się z demokratyzacją. Thomas Hobbes wskazywał, że chociaż władza wywodzi się od samego ludu, to zawsze musi być sprawowana przez danych reprezentantów. Reprezentowane jednostki nie mają wpływu na politykę, jak również poza skrajnymi przypadkami nie mogą się jej sprzeciwiać - M. Canovan, *The People, Polity*, Cambridge 2005, s. 129-131.

<sup>723</sup> Kraina historyczna we wschodniej starożytnej Grecji, granicząca z Beocją, a także Megarą. Aktualnie Megarę zalicza się do Attyki. Obecnie Attyka to region administracyjny w Republice Greckiej, graniczący z regionem Grecja Środkowa, jak również z terytorium Peloponez. Starożytna kraina Attyka zajmowała Półwysep Attycki - przypominający trójkąt, którego jednym z wierzchołków jest przylądek Sunion (z istniejącą, słynną Świątynią Posejdon) - oraz kilka przybrzeżnych wysp, m.in. Salaminę i Eginę. Przez Attykę przepływają dwa strumienie - Kifissos i Ilissos. W okresie sprzed powstania nowożytnych Aten, naturalnych cieków wodnych było znacznie więcej, jednak właśnie tylko te dwa wyznaczały przebieg murów miejskich okresu klasycznego. Attyka - poza Atenami - była także krajem rolniczym. Ale tuż obok rozciągało się morze z jego nieprzebranymi bogactwami. Już w starożytności, większa część ludności Attyki żyła z morza, przemysłu jak też handlu - N.G.L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973, s. 188-190.

<sup>724</sup> M. Donovan, *Political Sortition for an Evolving World*, Simon Fraser University, Burnaby 2012, s. 143-145.

Trudno powiedzieć, kto i kiedy pierwszy raz wpadł na pomysł, że losy mogą pełnić funkcję pośrednika między bogami a ludźmi oraz umożliwiać społecznościom podejmowanie decyzji, uwzględniających co prawda tylko w niewielkim stopniu indywidualne preferencje poszczególnych członków zbiorowości, ale opartych za to na pewnym, bo metafizycznym<sup>725</sup>, gruncie. Przykłady takie znajdujemy już w poematach Homera<sup>726</sup>. Losy, czyli na ogół kawałki drewna, na których wypisywane były tylko imiona bądź znaki, wrzucano do hełmu, którym następnie potrząsali, „wzrok odwróciwszy”, sędziowie prowadzący losowanie, tak aby jeden (i tylko jeden) z losów wypadł z tegoż hełmu. W trakcie losowania odmawiano modlitwę do Boga Zeusa<sup>727</sup>, co dodatkowo podkreślało sakralny charakter ceremonii. Częstość wyboru ten dotyczył podjęcia się przez wylosowanego trudnego, a także niebezpiecznego zadania. Tak jak w siódmej pieśni Iliady, gdy rozstrzygnięto w ten sposób, który z dziewięciu wodzów achajskich zgłaszających się do walki z trojańskim następcą tronu Hektorem<sup>728</sup>, ma się z nim zmierzyć w wyznaczonym pojedynku: „(...) I każdy kupon znakiem swoim oznaczył, w hełm go rzucając skórzany samego Agamemnona Atrydy<sup>729</sup>. Potem podniósłszy ramiona do bogów, tłum cały się modlił (...). A Nestor, gereński jeździec, losami w hełmie skórzany potrząsnął i - jak pragnęli - los wypadł, był to kupon Ajasowy (...). Tamten, spojrzawszy, los poznał, jak również rozradował się w duszy.

---

<sup>725</sup> Dziedzina wiedzy ukonstytuowana przez Arystotelesa, rozważająca byt jako byt oraz jego istotne własności i ostateczne przyczyny. Nazwa „metafizyka” nie pochodzi od Arystotelesa. Najprawdopodobniej zaproponował ją Andronikos z Rodos, filozof perypatetycki z I w. p.n.e., który uporządkował dzieła Arystotelesa umieszczając ten zbiór pism (obecnie tworzą one poszczególne księgi Metafizyki) traktujących o zasadach bytu po pismach przyrodniczych - fizyce. Nazwa „*ta meta ta fizyka*” oznaczałaby w tym kontekście te pisma (według kolejności) po tych o fizyce. Po raz pierwszy w historii myśli termin metafizyka pojawił się u samego Mikołaja z Damazku (urodzonego ok. 64 r. p.n.e.). Tę teorię pochodzenia nazwy popiera większość wybitnych badaczy Arystotelesa, jak Zeller, Ross czy Jaeger. Wedle zaś teorii uczonego M.H. Reinera tytuł dzieła „Metafizyka” był inspirowany przez samego Arystotelesa oraz był używany już przez jego bezpośrednich uczniów - F. Selman, *From Physics to Metaphysics*, Saint Austin Press, Brockley 2001, s. 154-156.

<sup>726</sup> Grecki pieśniarz wędrowny (aoida), epik, śpiewak i recytator (rapsod). Uważa się go za ojca poezji epickiej. Najstarszy znany z imienia europejski poeta, który zapewne przejął dziedzictwo długiej i bogatej tradycji ustnej poezji heroicznej. Do jego dzieł zalicza się eposy: Iliadę oraz Odyseję. Grecka tradycja widziała w nim również autora poematów heroikomicznych *Batrachomyomachia*, a także *Margites* oraz *Hymnów Homeryckich*. Żaden poeta grecki nie przewyższył sławą Homera. Na wyspach Ios oraz Chios wzniesiono poświęcone mu świątynie, a w Olimpii jak też Delfach postawiono jego posągi. Pizystrat wprowadził recytacje homeryckich poematów na samych Panatenajach - P. Chantraine, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Grecque: Histoire des Mots*, Klincksieck, Paris 1968, s. 797-798.

<sup>727</sup> W mitologii greckiej najwyższy z bogów. Był szóstym dzieckiem Rei i Kronosa. Brat Hestii, Demeter, Hery (również jej mąż), Posejdona i Hadesa. Władca nieba i ziemi, nazywany „ojcem bogów i ludzi”. Jego atrybutami były pioruny, orzeł, a także tarcza zwana - egidą. W mitologii rzymskiej Zeus identyfikowany jest z Jowiszem. Jako główne bóstwo greckiego panteonu Zeus występuje (w głównej lub pobocznej roli) w niemal wszystkich greckich mitach - P. Grimal, *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, Ossolineum, Wrocław 2008, s. 149-150.

<sup>728</sup> W mitologii greckiej król i bohater trojański. Heros Iliady Homera. Początkowo był przeciwnikiem wybuchu wojny o Helenę. W czasie wojny trojańskiej zabił Patroklosa (myśląc że to Achilles, gdyż miał na sobie zbroję), za co w odwecie zginął z ręki Achillesa pod murami tej Troi - J.M. Redfield, *Nature and Culture in the Iliad: The Tragedy of Hector*, Duke University Press, Durham 1994, s. 119-120.

<sup>729</sup> Po porwaniu Heleny, na prośbę króla Menelaosa, został naczelnym wodzem całej wyprawy Greków na Troję - A. Krawczuk, *Wojna trojańska*, Interart, Warszawa 1995, s. 124-125.

Rzucił go zaraz pod nogi na ziemię i tak powiedział: Mój to jest los, przyjaciele”<sup>730</sup>.

Scenę tę starożytni Grecy mieli możliwość oglądać w centralnym miejscu świętego gaju wśród Olimpii<sup>731</sup>, niedaleko monumentalnej świątyni Zeusa, gdzie jeden z największych rzeźbiarzy greckich, Onatas z Eginy, skonstruował w V w. p.n.e. posągi wotywno z brązu nadnaturalnej wielkości. Przedstawiały one dziewięciu wodzów biorących udział w losowaniu oraz Nestora stojącego w pewnym oddaleniu od nich i trzymającego hełm z losami.

Jedyny to chyba przykład w historii, gdzie wybory stały się tematem tak wybitnego dzieła sztuki. Przedstawienie tej problematyki w tym właśnie opisywanym miejscu nie było zapewne przypadkowe, kiedy w zawodach sportowych losowanie pełniło w starożytnej Grecji podobną funkcję jak obecnie i było stosowane równie często. Pierwszego przykładu dostarcza nam znów Homer. Opisując w przedostatniej pieśni Iliady jak, wyciągając z hełmu wszystkie losy po kolei, ustalono kolejność torów przydzielonych uczestnikom wyścigu rydwanów<sup>732</sup> w czasie igrzysk urządzonych przez Achillesa<sup>733</sup> po śmierci przyjaciela, Patroklesa<sup>734</sup>. Nie był to jedynie wymysł poety, potwierdzają znaleziska archeologiczne ze stadionu wśród Koryntu, pochodzącego z V w. p.n.e., gdzie miejsca na linii startu były zaś oznaczone tylko kolejnymi literami alfabetu (od alfa do pi), co miało ułatwić samą procedurę losowania. Podobną metodę stosowano w Olimpii w biegach, a także wyścigach rydwanów. Podczas igrzysk olimpijskich losowano też pary konkurentów w sportach walki: zapasach, boksie oraz pankrationie<sup>735</sup>.

---

<sup>730</sup> Homer, *Iliada*, tłum. F.K. Dmochowski, Zielona Sowa, Kraków 2009, s. 287-289.

<sup>731</sup> W mitologii greckiej Olimp uważany był za samą siedzibę bogów greckich, w tym najważniejszego: Zeusa. Z tego miejsca bogowie mieli kierować ludzkimi losami. Wierzano zaś, że ilekroć jakiś człowiek próbował tam wejść, spadał z niego. To na Olimpie wśród chmur greccy bogowie wznosili sami swoje pałace - W. Markowska, *Mity Greków i Rzymian*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 1968, s. 193-195.

<sup>732</sup> Pojazd konny, najczęściej był dwukołowy oraz zaprzężony w dwa bądź cztery konie, zwykle z tyłu otwarty, znany od około XXVIII w. p.n.e. na całym Bliskim Wschodzie, a także w Egipcie od około XVIII w. p.n.e. oraz w starożytnej Grecji od XII w. p.n.e. (o czym wspomina Homer), później także w Rzymie. Mógł być zaprzężony w dwa konie - wtedy zwał się *bigą*, lub w cztery i wówczas nazywał się *kwadrygą*. Jechały nim zazwyczaj stojąc dwie osoby - J.H. Crouwel, *Chariots and other Wheeled Vehicles in Iron Age Greece*, "The Classical Review", 1993, t. 45, nr 1, s. 137-139.

<sup>733</sup> W mitologii greckiej heros oraz bohater wojny trojańskiej. Z dziejami herosa związana była przepowiednia, że miał żyć długo i szczęśliwie, lecz umrzeć zapomniany - albo też umrzeć młodo, a także zdobywając chwałę. W innej wersji miał zginąć, gdy tylko zabije Hektora. Bohater zdecydował się na to, by pomścić śmierć swojego przyjaciela Patroklosa, który podlegnął z ręki samego trojańskiego królewicza. Patroklos był woźnicą Achillesa. Kiedy Achilles obraził się na Agamemnona za odebranie mu branki Bryzeidy i Trojanie wdarli się już do obozu Achajów jak też zaczęli podpalać ich okręty, wówczas sam Patroklos poprosił Achillesa o pożyczanie jego zbroi. Ubrany w nią uderzył na czele Myrmidonów na Trojan, pobił ich i odpędził pod mury Troi. Tam jednak padł od ciosu Hektora, który zdarł z niego zbroję i poznał, że to nie Achilles. Na drugi dzień, ubrany w nową zbroję wykuta w nocy przez Hefajstosa, Achilles pomścił śmierć swego woźnicy zabijając Hektora - J. Parandowski, *Wojna trojańska*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 1976, s. 155-157.

<sup>734</sup> W mitologii greckiej syn Menojtiosa, ukochany Achillesa. Patroklos zamieszkał na dworze ojca Achillesa, Peleusa po tym, jak został zmuszony do ucieczki z rodzinnego domu z powodu zabójstwa, którego dopuścił się w gniewie podczas gry w kości. U boku Achillesa walczył w wojnie trojańskiej - K. Kerényi, *The Heroes of the Greeks*, Thames & Hudson, London 1959, s. 116-117.

<sup>735</sup> Dyscyplina sportowa w starożytnej Grecji, będąca połączeniem boksu oraz zapasów - A. Krawczuk, *Ostatnia olimpiada*, Ossolineum, Wrocław 1988, s. 121-122.

Losowanie odgrywało wewnątrz rzymskiej polityki istotną rolę w wielu momentach. W przypadku komicji trybusowych ustalało kolejność, w jakiej będą głosowały poszczególne tribus<sup>736</sup>. Kolejność wyznaczona przez dany los odgrywała często w głosowaniu w komicjach kluczową rolę, gdyż występowało tu zjawisko nazywane dziś przez politologów „efektem kuli śnieżnej” (z ang. *bandwagon effect* - dosłownie efekt wozu z orkiestrą<sup>737</sup>): przenoszenia przez wyborców poparcia na lidera wyborów czy też sondaży, znane jest tak dobrze z prawyborów kandydatów obu głównych partii wśród amerykańskich wyborach prezydenckich. Inną ważną kwestią, rozstrzyganą przez losowanie, było również coroczne rozdzielanie między senatorów (najczęściej byłych konsulów, jak również pretorów) namiestnictw poszczególnych prowincji, a także innych ważnych zadań, jak funkcje ambasadorów czy dowódców armii.

Samo losowanie odbywało się w dość nietypowy i niezwykły sposób. Do specjalnego naczynia, wypełnionego samą wodą wrzucano kawałki drewna z wypisanymi nazwami tribus bądź imionami kandydatów. Naczynie miało wąskie zakończenie, dzięki czemu tylko jeden kawałek wypływał na wierzch. Taki sposób losowania, charakterystyczny dla starożytnego Rzymu, jest nam dobrze znany, gdyż Plaut<sup>738</sup> sparodiował go także w swojej komedii „Panna Młoda” (oryg. tytuł: „Casina”), gdzie los pomógł rozstrzygnąć, który z dwóch zalotników - Olympio czy Chalinus - może poślubić tę piękną niewolnicę, tytułową bohaterkę tej sztuki. W życiu prywatnym, Rzymianie ogólnie i chętnie oddawali się kleromancji<sup>739</sup>, czyli wrózeniu z losów, udając się w tym celu do licznych w Italii przybytków bogini Fortuny<sup>740</sup>, do których zalicza się monumentalna świątynia w Preneste (dziś Palestrina) będąca na zboczu Apeninów.

---

<sup>736</sup> Jednostka administracyjno-terytorialna, odgrywająca ważną rolę wśród antycznego, a także republikańskiego Rzymu. Według tribus wymierzano podatki (*tributum*), określano cenzus oraz dokonywano zaciągu do wojska. Pierwotnie istniały trzy tribus o rodowodzie plemiennym: Ramnes, Tities i Luceres (identyfikowane tradycyjnie - to znaczy na podstawie tekstu Liwiusza - jako odpowiednio Latynowie, Sabinowie, jak również Etruskowie, ale identyfikacja ta nastrocza trudności oraz przyjmowana jest w zasadzie tylko z braku czegośkolwiek lepszego). Te trzy tribus zorganizowane były w 10 kurii po 10 rodów (*gentes*) każda, a także stanowiły oficjalny *Populus Romanus Quiritium* - co można przetłumaczyć jako naród rzymski. Król Serwiusz Tuliusz dokonał podziału na 30 tribus terytorialnych: 4 miejskie (*tribus urbanae*) i 26 wiejskich (*tribus rusticae*). W toku podbojów przez Rzym kolejnych terytoriów i obszarów liczba tribus nadal się zwiększała. Od 241 r. p.n.e. było ich 35: 4 miejskie oraz 31 wiejskich. I ta liczba pozostała już niezmienną - K. Dion, *op. cit.*, s. 67-69.

<sup>737</sup> Nazwa pochodzi głównie od idiomatycznego wyrażenia *jump on the bandwagon*, które nawiązuje do starego amerykańskiego zwyczaju wspinania się na platformę paradnego wozu (ang. *band*) reklamującego kandydującego w wyborach polityka, w celu wyrażenia swojego poparcia dla niego. Pierwszy raz wóz taki wykorzystany został podobno w kampanii prezydenckiej samego Zachary'ego Taylora w 1848 r., w której uczestniczył słynny kłown, a także organizator widowisk cyrkowych Dan Rice - R.K. Goidel, T.G. Shields, *The Vanishing Marginals, the Bandwagon, and the Mass Media*, „The Journal of Politics” 1994, t. 56, nr 3, s. 802-804.

<sup>738</sup> Rzymski komediopisarz. Komедie Plauta to przeróbki oraz adaptacje komedii greckich należących do nowej komedii attyckiej. Autorem większości opracowanych przez niego fabuł był poeta Menander. Utwory pisane są językiem dosadnym, zbliżonym zaś do potocznej łaciny tamtego okresu - P.W. Harsh, *Position of Archaic Forms in the Verse of Plautus*, „Classical Philology” 1940, t. 35, nr 2, s. 126-127.

<sup>739</sup> Wrózenie za pomocą kości zwierząt, kości do gry bądź nasion bobu - C. de Plancy, *Słownik wiedzy tajemnej*, Oficyna Wydawnicza „Polczek” Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 1993, s. 166-167.

<sup>740</sup> W mitologii rzymskiej bogini kierująca ludzkimi losami jako bóstwo zarazem szczęścia, a także nieszczęścia - L. Stankiewicz, *Ilustrowany słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, Ossolineum, Wrocław 2008, s. 91-92.

Został zamknięty dopiero przez samego cesarza Teodozjusza I Wielkiego<sup>741</sup> w IV w. n.e. Należy jednak wątpić, czy rzymska arystokracja wierzyła wówczas w boską ingerencję wśród przebiegu losowania również w życiu publicznym. Podobnie jak w Atenach, losowanie miało raczej na celu zredukowanie możliwych pól konfliktu między rywalizującymi stronnictwami oraz umożliwienie warstwie rządzącej Rzymem sprawne kierowanie państwem<sup>742</sup>.

Jeżeli chodzi o wybory polityczne, to chociaż nigdy już później w historii losowanie nie było w procedurach wyborczych używane tak powszechnie jak w starożytnych Atenach, to do stosunkowo niedawnych czasów stanowiło ono stały ich element, niemal wszędzie tam, gdzie przedstawiciele społeczności wyłanianio w sposób demokratyczny<sup>743</sup>.

Od najdawniejszych czasów, aż po lata nam współczesne do losowania odwoływano się w szczególnych okolicznościach, gdy wewnątrz głosowania dwaj kandydaci otrzymali jednakową liczbę głosów. Taka sytuacja - była nazywana w dawnym polskim prawie *paritas votorum*<sup>744</sup>, a do dziś określana w języku angielskim jako *tied election*, czyli w dosłownym tłumaczeniu spętany wybór - zdarza się bowiem bardzo rzadko, a jej prawdopodobieństwo jest tym mniejsze, im więcej osób uczestniczy w głosowaniu. Niemniej jednak to nietypowe rozstrzygnięcie wyborów stanowi - obok sytuacji, w której wyniki kandydatów różnią się dokładnie tylko o jeden głos - jedyny tak naprawdę moment, w którym głos pojedynczego obywatela ma jakikolwiek wpływ na wynik wyborów. Wydawałoby się więc, że racjonalnie myślący wyborca nie powinien raczej uczestniczyć w wyborach, w których bierze udział duża liczba jego współobywateli, gdyż szansa, że wpłynie na wynik głosowania, jest tak mała, że nie rekompensuje niewielkiego nawet wysiłku, jakim jest udział w nim. Problem ten znany w teorii wyboru społecznego jako paradoks wyborcy do dziś nie doczekał się zadowalającego rozwiązania. Jednym z ewentualnych argumentów za udziałem wewnątrz wyborów jest fakt, że - jak zobaczymy - remisowe elekcje, choć niezwykle rzadko, to jednak zdarzają się one w praktyce.

---

<sup>741</sup> Ostatni cesarz władający zarówno wschodnią, jak i zachodnią częścią cesarstwa rzymskiego. Panował od 379 r., początkowo wspólnie z Gracjanem (do 383 r.) i Walentynianem II (do 392 r.), później samodzielnie. Podczas jego rządów Goci przejęli kontrolę nad Ilirią i osiedlili się na południe od Dunaju w obrębie granic cesarstwa. Był autorem dekretów, które w praktyce uczyniły chrześcijaństwo nicejskie religią państwową wśród Imperium Romanum. Teodozjusz gorliwie umacniał pozycję ortodoksyjnego kościoła przez działalność legislacyjną, raczej wspierał sprawy kościelne - J. Carr, *Fighting Emperors of Byzantium*, Pen & Sword, Barnsley 2015, s. 119-120.

<sup>742</sup> H. Landemore, *Deliberation, Cognitive Diversity, and Democratic Inclusiveness: An Epistemic Argument for the Random Selection of Representatives*, "Synthese" 2012, t. 190, nr 7, s. 1209-1211.

<sup>743</sup> B. Bravo, *Polis u Homera*, [w:] *Świat Antyczny. Stosunki społeczne, ideologia i polityka, religia. Studia ofiarowane Izie Biezuńskiej-Małowist w pięćdziesięciolecie pracy naukowej przez jej uczniów*, red. B. Bravo, J. Kolendo, W. Lengauer, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 46-48.

<sup>744</sup> W sądownictwie staropolskim, był to szczególny przypadek, gdy głosy sędziów się równoważyły, w związku z czym sąd nie mógł wydać w efekcie prawomocnego wyroku. Wyjściem z takiej sytuacji było ucieranie głosów, aż do czasu uzyskania przewagi przez którąś ze stron. W ostateczności sprawę przekazywano do sądów wyższej instancji - A. Zieliński, *Prawo sądowe*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 489-490.

Sytuacja przypomina zatem nieco zdarzenia z gry losowej takie jak lotto, w których szansa na główną wygraną jest znikoma, ale za to jej wartość tak wielka, że ludzie masowo kupują kupony uprawniające do uczestnictwa w nich<sup>745</sup>.

Na dzień 13 marca 1985 r. od bogini Fortuny uosabianej w tym przypadku przez panią Kathleen Leonard, urzędniczkę pracującą w komisji wyborczej wśród prowincji Nunawading w australijskim stanie Wiktoria, zależała fortuna całej stanowej polityki. W leżącej przed nią urnie znajdowały się dwie koperty wraz z nazwiskami dwóch kandydatów do izby wyższej parlamentu: Boba Ivesa<sup>746</sup> reprezentującego rządzącą Partię Pracy, jak też Rosemary Varty<sup>747</sup> z opozycyjnej Partii Liberalnej. Po trzykrotnym przeliczeniu kart do głosowania stwierdzono, że oboje kandydaci otrzymali równo po 54 821 tyś. głosów. Ponieważ przed rozstrzygnięciem tego ostatniego mandatu laburzyści mieli zagwarantowane w izbie wyższej 22 z 44 miejsc, to od tego, czyje nazwisko wylosuje z urny pani Leonard, zależała większość wśród tej izby, a pośrednio także los stanowego rządu. Gdy po wylosowaniu koperty odczytała ona nazwisko Ivesa, w obozie Partii Pracy wybuchła radość, jakiej nie przyćmił nawet komentarz Rosemary Varty, która rozgoryczona stwierdziła, że „Losy stanu Victoria nie powinny być rozstrzygane przez wyciągnięcie losu z kapelusza”. Mimo to, że później liberałowie z sukcesem zaskarżyli wynik w sądzie, wówczas wybory nakazano powtórzyć, a po zwycięstwie Rosemary Varty w tych powtórzonych wyborach laburzyści<sup>748</sup> utracili chwilową większość w izbie wyższej, to w ciągu kilku miesięcy zdołali już przeforsować w parlamencie stanowym kilka ważnych dla siebie ustaw.

---

<sup>745</sup> C. Boyle, *Lotteries for Education*, Imprint Academic, Exeter 2010, s. 112-114.

<sup>746</sup> W 1985 r. został on wybrany do reprezentowania Nunawadingu w Radzie, ale jego zaś wybór został uznany za nieważny, zanim mógł zająć swoje wygrane miejsce. Został wybrany wprost do Prowincji Eumemmerring w 1988 r., służąc aż do czasu swojej porażki w 1996 r. Także w tym czasie służył w wielu komitetach, ale nigdy nie opuścił tzw. ławki rezerwowej - M. Clark, *Historia Australii*, Bellona, Warszawa 2004, s. 151-152.

<sup>747</sup> Rosemara Vart skutecznie zakwestionowała wynik w Sądzie Rozstrzygania Sporów, a także łatwo wygrała orzeczenie sądowe z wyborów uzupełniających w sierpniu 1985 r. Jej siedziba prowincji Nunawading została zniesiona pod koniec jej pierwszej kadencji w 1992 r., a następnie zakwestionowała oraz wygrała nową siedzibę prowincji Silvan. Rosemara Varty została zatem mianowana sekretarzem gabinetu cieni w 1989 r. I nadal była sekretarzem parlamentarnym rządu, kiedy zaś partia liberalna zdobyła rząd pod przywództwem polityka Jeffa Kennetta w samym 1992 r. - R. Corcoran, J. Dickenson, *A Dictionary of Australian Politics*, Allen & Unwin, Crows Nest 2010, s. 178-180.

<sup>748</sup> Australijska partia polityczna o profilu socjaldemokratycznym, założona w 1891 r., a także tradycyjnie blisko związana ze środowiskami związkowymi. ALP jest najstarszą istniejącą do dzisiaj partią polityczną w Australii i zarazem głównym ugrupowaniem lewicowym w tymże kraju. Od drugiej dekady XX w. jest jedną z dwóch głównych sił politycznych, które wymieniają się u steru władzy na szczeblu federalnym (drugą stanowi prawica, od połowy lat 40. XX w. jest ona zorganizowana w dwóch zaś pozostających w trwałej koalicji ugrupowaniach - Liberalnej Partii Australii oraz Narodowej Partii Australii). Od grudnia 2007 r., ALP cieszy się statusem partii rządzącej na szczeblu federalnym, tworząc początkowo gabinet Kevina Rudda, a następnie pierwszy oraz drugi gabinet Julii Gillard. Po zdymisjonowaniu Julii Gillard przez jej kolegów partyjnych w czerwcu 2013 r., premierem Australii ponownie został Kevin Rudd. Natomiast po przegranych wyborach parlamentarnych również w 2013 r., Partia Pracy przeszła do roli opozycji, a jej nowym liderem federalnym został polityk Bill Shorten, wyłoniony w wyborach wewnątrzpartyjnych, które odbyły się w październiku 2013 r. - A.G.L. Shaw, *The story of Australia*, Faber & Faber, London 1972, s. 191-193.



Przypadek ten nie jest odosobniony. Przepisy wyborcze obowiązujące wśród Stanów Zjednoczonych Ameryki w sytuacjach remisowych przewidują często rozstrzygnięcie wyborów za pomocą losowania (z jednym ważnym wyjątkiem - wyborów gubernatorów oraz wyborów prezydenckich), pozostawiając jednak formę tego losowania tylko lokalnemu ustawodawstwu bądź wręcz miejscowym zwyczajom. Na partyjkę pięciokartowego pokera otwartego, zamiast wybierania kuponów z urny, zdecydowali się zaś w 1992 r. dwaj zwycięzcy republikańskich prawyborów do stanowego kongresu w Arizonie, Richard Kyle, jak również John Gaylord. Oni w wyborach otrzymali po 3 760 głosów. Nieco zaskoczonym dziennikarzom oświadczyli, że „Dzentelmeni na Zachodzie tak właśnie zwykli załatwiać swoje sprawy”. Zwycięskie dwie siódemki Kyle’a, które otrzymał z rąk rozdającej karty późniejszej pani gubernator Arizony, Jane Dee Hull, uutorowały mu drogę do ostatecznego sukcesu w wyborach<sup>749</sup>.

Nie tylko dzentelmeni powierzają swój los kartom. Partia pokera zdecydowała także w 2008 r. o mandacie wśród wyborów do rady gminy w Estancii w stanie Nowy Meksyk, w których panie Josie Richards oraz Michelle Dunlap otrzymały po 81 głosów. Radość pani Richards, której para dziewiątek okazała się silniejsza od układu kart pani Dunlap, była tym większa, że 10 lat wcześniej jej siostra Joann Carlson przegrała partię pokera, której stawką było stanowisko burmistrza tego niewielkiego miasteczka. W tym okresie kontrkandydatem był polityk James Farrington<sup>750</sup>.

Wśród Stanów Zjednoczonych losowanie w przypadku remisu wyborczego przybiera niekiedy wyjątkowo dziwną i ciekawą postać. Zwycięzcą może zostać osoba, która wylosuje kulę o niższym numerze spośród szesnastu znajdujących się wewnątrz wiklinowego koszyka. Dla przykładu takie wydarzenia miały miejsce w Conoy Township mającej miejsce w stanie Pensylwania w 2011 r., w tym wypadku kandydatami byli Gina Mariani oraz George Rhoads zdobywający po 246 głosów. Jeżeli chodzi zaś o zasadę wyższej karty ze zwykłej talii, miało to miejsce w mieście na prawach hrabstwa Carson City mieszczącego się i jednocześnie bycia stolicą w stanie Nevada w 2010 r. Zatem kandydatami w tym czasie byli Jackie Berg i Carrie Wright uzyskujący równo po 373 głosy. Przechodząc do reguły białej kulki z torby, w której znajdują się dwie szklane kulki - biała i czarna, to przydarzyło się w mieście Spearfish wśród stanu Dakota Południowa w 2009 r. przy kandydaturach Davida Bakera oraz Shawna Dardisa, otrzymując po 126 głosów. Podobne zasady obowiązują też w naszym kraju<sup>751</sup>.

---

<sup>749</sup> T. Bouricius, *Democracy Through Multi - Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, “Journal of Public Deliberation” 2013, t. 9, nr 1, s. 45-47.

<sup>750</sup> L. Carson, B. Martin, *Random Selection in Politics*, Praeger Publishing, Westport 1999, s. 133-135.

<sup>751</sup> Inne zaś rozwiązanie przyjęto w samej Brazylii - w takiej sytuacji, wybrany zostaje starszy z konkurentów - R. Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Praeger Publishing, Westport 1999, s. 106-107.

Na przykład w 2007 r. w wyborach uzupełniających do samej Rady Gminy Olszewo-Borki<sup>752</sup>, los musiał rozstrzygnąć pomiędzy dwiema kandydatkami o podobnych nazwiskach: paniami Danutą Białobrzeską z Białobrzegu Dalszego i Marią Białobrzewską z Białobrzegu Bliższego, które w wyborach zdobyły równo po 48 głosów. Los okazał się łaskawszy dla pani Marii<sup>753</sup>.

Historycznie najstarszy i poświadczony remis wyborczy, rozstrzygnięty został przez rzut monetą. Miało to miejsce w Wenecji w 1229 r., gdy dwaj kandydaci na urząd doży<sup>754</sup>, Giacomo Tiepolo oraz Marino Dandolo, otrzymali w kolegium elektorskim taką samą liczbę głosów. Losowania musiały też, aż 152 razy rozstrzygać wynik głosowania w liczącym 350 posłów szwedzkim parlamencie (Riksdagu<sup>755</sup>), gdzie w latach 1973-1976 rządzący socjaliści i ich oponenti dysponowali taką samą liczbą tj. 175 głosów. Ten, jak go nazwano, „loteryjny Riksdag” dał się tak Szwedom we znaki, że uchwalili zmniejszenie w kolejnej kadencji liczbę posłów o jeden, tj. do 349. Analogicznie remisowy wynik wyborów sparaliżował w 1908 r. również pracę parlamentu funkcjonującego na wyspie Nowej Funlandii, stanowiącej wówczas brytyjskie dominium. Przez co konieczna stała się interwencja gubernatora reprezentującego króla angielskiego, gdzie w normalnych warunkach nie posiada on żadnej realnej władzy<sup>756</sup>.

Nieparzysta liczba głosów w ciele decyzyjnym jest jednym ze sposobów na uniknięcie remisów. Innym jest dodatkowo przyjęcie zasady, że w wypadku równej liczby głosujących „za” oraz „przeciw” decyduje głos przewodniczącego zgromadzenia. Zasadzie tej podlegają głosowania w samej brytyjskiej Izbie Gmin<sup>757</sup>.

---

<sup>752</sup> Wieś w Polsce położona w województwie mazowieckim, w powiecie Ostrołęckim, w gminie Olszewo-Borki. W latach 1975-1998 gmina położona była w województwie Ostrołęckim - J. Kondracki, *Geografia regionalna Polski*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2011, s. 106-107.

<sup>753</sup> A. Hess, M. Mazur, *Wybory samorządowe w mediach regionalnych. Dzienniki regionalne i telewizyjne audycje wyborcze jako platformy komunikacji politycznej*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2012, s. 102-104.

<sup>754</sup> Najwyższy urzędnik w Republice Weneckiej. Wybierany dożywotnio najpierw przez *arengo* - zgromadzenie ogółu dorosłych obywateli republiki. Później przez kolegium elektorów, które z kolei było wybierane przez 480 - osobową wielką radę - przedstawicieli pochodzących z bogatych rodów (patrycjuszy) - J.J. Norwich, *Historia Wenecji*, tłum. J. Bartoszewicz, Grupa Wydawnicza Foksal, Warszawa 2015, s. 141-142.

<sup>755</sup> Jednoizbowy parlament w królestwie Szwecji. Liczy on 349 posłów, wybieranych na czteroletnią kadencję (do 1994 r., kadencja Riksdagu trwała zaś 3 lata). Po raz pierwszy Riksdag zebrał się w 1435 r. w Arboga jako nieformalny zjazd szlachty szwedzkiej. Dopiero w 1527 r. pozyskał kształt formalny, kiedy to sam król Szwecji Gustaw I Waza wprowadził do parlamentu przedstawicieli czterech stanów królestwa: duchowieństwo, szlachtę, mieszczaństwo oraz chłopów. Parlament stanowy nosi wśród historiografii szwedzkiej nazwę *Ståndsriksdagen*. System ten utrzymał się do 1866 r., kiedy to zniesiono segregację stanową, a wtedy Riksdag przekształcił się zaś w parlament dwuizbowy. W 1969 r. zniesiono izbę wyższą i odtąd Riksdag jest parlamentem jednoizbowym - L. Torbjörn, H. Bäck, *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur AB, Lund 2008, s. 113-114.

<sup>756</sup> J. Ford, *How random is a coin toss?*, „Physics Today” 1983, t. 36, nr 4, s. 40-43.

<sup>757</sup> Jest to izba niższa dwuizbowego parlamentu brytyjskiego. Odgrywa ona rolę nadrzędną wobec izby wyższej - Izby Lordów. W skład Izby Gmin wchodzi 650 deputowanych (MPs od angielskiego *Member of Parliament* - członek parlamentu), wybieranych przez całość obywateli Zjednoczonego Królestwa wewnątrz powszechnych, czteroprymiotnikowych wyborach, a także w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wybory do Izby Gmin zwyczajowo odbywają się we czwartki. Partia, która zdobędzie największą liczbę głosów, może stworzyć rząd, a jej przewodniczący zostaje automatycznie premierem - A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, Longman, London 1926, s. 172-173.

Podobna reguła obowiązywała wśród dawnej Polski, po reformach sejmu konwokacyjnego<sup>758</sup> z 1764 r. Miała ona miejsce wówczas na sejmikach dla przykładu: („gdyby *paritas votorum* na Sejmiku nastąpić miała, wtedy zagrywający swoją kreską drugą do którego przyłączy, ten *praeualebit*”). Jak również w Komisji Skarbu Koronnego<sup>759</sup> („gdyby na ten czas *paritas votorum* nastąpiła, wtedy Prezydujący powtórnie swoje *votum* dać ma, i ten, do którego się strony przypisze, to ta decyzja ważność mieć powinna”). Z kolei sposobem na przełamanie patowej sytuacji w przypadku wyborów, jest ich obligatoryjne powtórzenie, gdy kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, którą to zasadę wprowadzono do prawa australijskiego po elekcji w Nunawading wewnątrz stanu Victoria. Nawet w przypadku „spętanych elekcji” irracjonalne losowanie wydaje się systematycznie wypierane z samego prawa wyborczego przez bardziej racjonalne rozwiązania.

Racjonalizacja metod sprawowania władzy w okresie oświecenia, zbiegła się w czasie z uchwaleniem pierwszych demokratycznych Konstytucji wewnątrz Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>760</sup> (1787), Rzeczypospolitej Polskiej<sup>761</sup> (1791) oraz Królestwa Francuzów<sup>762</sup> (1791).

---

<sup>758</sup> Sejm konwokacyjny obradujący w dniach 7 maja - 23 czerwca 1764 r. w Warszawie, zwołany pod wężem konfederacji dla przygotowania elekcji Stanisława Augusta Poniatowskiego, przeprowadził szereg reform dla ustroju I Rzeczypospolitej. Konfederacja stronników Familii na drodze zamachu stanu doprowadziła w głównej mierze do odsunięcia od obrad znacznej części posłów, którzy byli związani z obozem sasko-republikańskim, jak również skonfederowania sejmu konwokacyjnego. Jego obradom przewodniczył marszałek Adam Kazimierz Czartoryski. W celu skutecznego przeprowadzenia obrad Zamek Królewski w Warszawie, a także Krakowskie Przedmieście obsadzone zostało wszelkimi oddziałami wojsk rosyjskich z armatami oraz nadwornymi wojskami Czartoryskich. W dniu 7 maja 1764 r., 22 senatorów oraz 46 posłów złożyło w grodzie warszawskim manifest, protestujący przeciwko łamaniu prawa międzynarodowego, uznający odbywający się w obecności wojsk obcych sejm konwokacyjny za nieformalny. Wobec nieobecności posłów opozycji, którzy w ramach protestu przeciwko obecności wojsk rosyjskich opuścili sesję, zaś Familia Czartoryskich przeprowadziła za zgodą posła rosyjskiego Hermana Karla von Keyserlinga zmianę ustroju Rzeczypospolitej. W obradach uczestniczyły jedynie 80 posłów (faktycznie powinno 300) oraz 7 senatorów (zamiast 136) - W. Stanek, *Konfederacje a ewolucja mechanizmów walki politycznej w Rzeczypospolitej XVIII wieku*, [w:] *Między Barokiem a Oświeceniem*, red. S. Achremczyk, J. Kielbik, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 1996, s. 135-137.

<sup>759</sup> Magistratura rządowa Korony Królestwa Polskiego I Rzeczypospolitej zwołana 4 czerwca 1764 r. przez sejm konwokacyjny. Jako organ kolegialny, odpowiedzialny przed sejmem, przejęła przede wszystkim kompetencje podskarbia wielkiego koronnego, a także nadwornego koronnego, którzy przechowali zaś tylko jeden przywilej przewodniczenia jej pracom. Otrzymała rozszerzone kompetencje w dziedzinie opieki nad przemysłem, handlem i komunikacją oraz sędownicze w sprawach skarbowych. W jej skład wchodziło zatem 16 (później 9) członków, wybieranych przez sam sejm, przed którym zobowiązana była składać coroczne raporty ze swojej działalności oraz wykonanych prac - S. Godek, M. Wilczek-Karczewska, *Historia ustroju i prawa w Polsce do 1772/1795*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 111-113.

<sup>760</sup> Trzydzieści kolonii rozpoczynając prace nad Konstytucją Stanów Zjednoczonych były już w pewnym sensie zjednoczone aktami, które były substytutami nie tylko sojuszu wojskowego, ale wręcz unii podobnej polityki, a także sojuszu handlowego wobec państw zewnętrznych. Konstytucja została podpisana przez 39 z 42 obecnych (łącznie w pracach nad konstytucją brało udział w sumie 55 delegatów, ale 13 z nich opuściło obrady przed ich zakończeniem, demonstrując tym samym swój sprzeciw wobec kierunku prac konwencji oraz przyjmowanych specjalne konwencje w każdym z 13 stanów. Wchodząc w życie 4 marca 1789 r., Konstytucja zastąpiła artykuły konfederacji oraz wieczystej unii, które obowiązywały w latach 1781-1788. Istnieje także teza, że datą wejścia w życie jest 26 lipca 1788 r., kiedy to ustawa zasadnicza została ratyfikowana przez istniejący stan Nowy Jork, bez którego nie wyobrażano sobie przyszłego państwa - P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2008, s. 121-123.

Ustanowienie powyższych zaś Konstytucji oraz wpływ wielkich myślicieli epoki: Locke'a, Monteskiusza, Rousseau, a także Condorceta<sup>763</sup> sprawiły, że głosowanie niemal powszechnie przyjęto jako najlepszą formę podejmowania decyzji w demokracji. Losowanie na długie lata zostało niemal całkowicie usunięte ze sfery polityki i było używane tylko do rozwiązywania problemów technicznych, takich jak ustalanie numerów list wyborczych wewnątrz wyborów parlamentarnych. Tylko wśród krajów anglosaskich, ławników w sądach przysięgłych wciąż tradycyjnie wybierano w drodze losowania<sup>764</sup>.

Losowanie jako metoda wyboru przechowało się również tam, gdzie odwoływano się bezpośrednio do pierwiastka irracjonalnego i metafizycznego, jak również na tradycję judeo-chrześcijańską<sup>765</sup>. Dostarcza ona nam wielu przykładów podejmowania decyzji w drodze samej loterii.

---

<sup>761</sup> Uchwalona w dniu 3 maja 1791 r. ustawa regulująca w szczególności ustrój prawny Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Powszechnie przyjmuje się, że Konstytucja 3 maja była pierwszą w Europie, a także drugą na świecie (po Konstytucji amerykańskiej z 1787 r.) nowoczesną, a także spisaną konstytucją. Konstytucja 3 maja została ustanowiona ustawą rządową przyjętą tego samego dnia przez Sejm Czteroletni. Została zaprojektowana w celu zlikwidowania obecnych od dawna wad opartych na wolnej elekcji, jak też demokracji szlacheckiej systemu politycznego Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Konstytucja głównie zmieniła ustrój państwa na monarchię dziedziczną. Ograniczyła znacząco demokrację szlachecką, odbierając prawo głosu, a także decyzji wśród spraw państwa szlachcie nieposiadającej ziemi (gołocie). Wprowadziła polityczne zrównanie mieszczan i szlachty oraz stawiała chłopów pod ochroną państwa, w ten sposób łagodząc nadużycia pańszczyzny. Konstytucja formalnie wniosła liberum veto. W tym samym czasie również przetłumaczono Konstytucję na język litewski - J. Jędruch, *Constitutions, Elections, and Legislatures of Poland, 1493-1993*, EJJ Books, New York 1998, s. 134-136.

<sup>762</sup> Pierwszy akt prawny rangi konstytucyjnej w Królestwie Francji uchwalony 3 września 1791 r. Przekształcił istniejącą monarchię absolutną w krótkotrwałą monarchię konstytucyjną. Ludwik XVI podpisał akt konstytucji 13 września 1791 r. W skład tej Konstytucji włączono także prawa wydane przez samą Konstytuante w okresie 1789-1791. Preambułą Konstytucji była Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Dzięki niej król przestał być jedynym wszechwładnym organem, a stał się jednym z podmiotów reprezentujących swój naród (z łaski narodu i Boga). Utrzymała ustrój monarchii, przekształcając ją z absolutyzmu w monarchię konstytucyjną. Ustanowiła zasadę trójpodziału władzy jako jedną z głównych norm zaraz po suwerenności narodu. Władza ustawodawcza została przekazana zaś jednoizbowemu Zgromadzeniu Prawodawczemu (Legislatywie) z wyraźną przewagą nad samą władzą wykonawczą - K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 176-178.

<sup>763</sup> W ordynacji wyborczej kandydatem Condorceta, zwanym także zwycięzcą według niego jest ten kandydat, który jest preferowany przez większość wyborców, kiedy wówczas zestawieni są parami wszyscy kandydaci. Nieformalnie, zwycięzcą według Condorceta jest taki kandydat, który wygrałby wybory z udziałem tylko dwóch kandydatów we wszystkich możliwych zestawieniach. Zwycięzca nie zawsze zaistnieje w konkretnym zbiorze głosów. Sytuacja ta jest określana mianem tzw. paradoksu wyborczego czy paradoksu głosowania bądź na cześć jego autora, paradoksu Condorceta. Ordynacja wyborcza spełnia kryterium Condorceta, jeżeli wśród wyborów przeprowadzonych według niego, wybierany jest zwycięzca stosownie do ustalonej przez niego miary. Kiedy zaistniała takowa. Każda metoda spełniająca wymagania Condorceta jest tzw. metodą Condorceta. Wyznacza ten odzwierciedla ustalenia francuskiego matematyka oraz filozofa z XVIII w. Jeana Condorceta - B. Duncan, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1958, s. 191-193.

<sup>764</sup> M. Żerokowska-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Scholar, Warszawa 2017, 89-91.

<sup>765</sup> Grupa istniejąca we wczesnej historii chrześcijaństwa (zaraz po śmierci Jezusa z Nazaretu) tworząca Kościół Jerozolimski. Jej członkowie przyjmowali nauki Jezusa przez poszerzenie już istniejącego Prawa Mojżeszowego (w przeciwieństwie do poganochrześcijan, którzy nie byli zobligowani do przestrzegania ksiąg ujętych w Torze). Początkowo judeochrześcijanie stanowili większość wyznawców Jezusa, włącznie z jego rodziną i wszystkimi apostołami, jednak (przez kolejne wieki) wzrost liczby zaś wyznawców stronnictwa św. Pawła mała stopniowo, spychając ich do mniejszości, co powodowało asymilację bądź przejście do odrębnych sekt - H. Conzelmann, *Geschichte des Urchristentums*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1978, s. 182-184.

Los pomaga na przykład rozdzielić ziemię pomiędzy pokolenia Izraela (Księga Jozuego<sup>766</sup>), wskazać Jonasza jako winnego burzy na morzu (Księga Jonasza)<sup>767</sup>. Czy finalnie wyznaczyć dwunastego apostoła na miejsce zwolnione przez Judasza (Dzieje Apostolskie<sup>768</sup>). Do dziś w ten sposób wybierają swoich duchownych (ministrów) amisz<sup>769</sup>, konserwatywny odłam mennonitów<sup>770</sup> wśród Stanów Zjednoczonych. Elekcję, która zawsze odbywa się w niedzielę, poprzedza nabożeństwo, jak też następująca po nim procedura nominacji. Wśród kandydatów, którzy otrzymają co najmniej trzy głosy, za to rozlosowuje się wersy Pisma Świętego, zaś ten, kto wyciągnie wers z Księgi Przypowieści<sup>771</sup>, przypominający, że „losy w poły sukni rzucają, ale to Pan nimi rozporządza” zostaje dożywotnim przywódcą duchowym tejże wspólnoty.

---

<sup>766</sup> Szósta księga w Starym Testamencie. Zawiera ona kontynuację wydarzeń opisanych w poprzedniej księdze - Księdze Powtórzonego Prawa. Rozdziały 1-12 opisują wydarzenia związane z przejściem przez Izraelitów ziemi obiecanej Kanaan. Jest to szereg opowiadań opisujący walkę zbrojną Jozuego. Bazują one na etiologiach opartych na relacjach jeszcze z czasów Jozuego. W tej części księgi poszczególne pokolenia Izraela zmieniają koczowniczy tryb życia na zdecydowanie osiadły. Często występuje tutaj wyrażenie „aż do dnia dzisiejszego”, które sygnalizuje, że przed nim została wyjaśniona etymologiczna nazwa jakiejś krainy, wzgórza lub miejsca. Natomiast same rozdziały 13-19 przedstawiają podział kraju na ziemię poszczególnych pokoleń, dokonany przez Jozuego. Częściowo też bieg poszczególnych granic (przynależność miast). Ma trochę inny charakter niż część pierwsza, a także wywodzi się z dawnych przekazów - J. Van-Seters, *Joshua's Campaign of Canaan and Near Eastern Historiography*, „Scandinavian Journal of the Old Testament” 1990, t. 4, nr 2, s. 14-17.

<sup>767</sup> Jonasz zostaje wysłany przez Boga do starożytnego miasta Niniwy, w której mieszkańcom ma ogłosić wyrok Boży (mówiący o całkowitej zagładzie miasta), za zło którego się dopuszczają jeśli nie okażą skruchy. Jonasz postanawia zrezygnować z tego zadania i ucieka. Wsiada na statek, który płynie do Tarszis. Na pełnym morzu statkiem zaczyna miotać sztorm. Marynarze przestraszeni, próbują ustalić kto/co jest przyczyną ich nieszczęść. Dopiero wtedy Jonasz przyznaje, że jest on Hebrajczykiem, czcicielem Jahwe, i że ucieka od zadania, które mu wyznaczył Bóg. Mówi, aby wyrzucili go do morza, co oni po nieskutecznych próbach ratowania statku czynią, wtedy morze się uspokaja - B.Z. Ehud, *The Signs of Jonah: Reading and Rereading in Ancient Yehud*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2003, s. 136-138.

<sup>768</sup> „20 Napisano albowiem w Księdze Psalmów: Niech opustoszeje dom jego i niech nikt w nim nie mieszka! A urząd jego niech inny obejmie!; 21 Trzeba więc, aby jeden z tych, którzy towarzyszyli nam przez cały czas, kiedy Pan Jezus przebywał z nami; 22 począwszy od chrztu Janowego aż do dnia, w którym został wzięty od nas do nieba, stał się razem z nami świadkiem Jego zmartwychwstania»; 23 Postawiono dwóch: Józefa, zwanego Barsabą, z przydomkiem Justus, i Macieja; 24 i taką odmówili modlitwę: «Ty, Panie, znasz serca wszystkich, wskaż z tych dwóch jednego, którego sobie wybrałeś; 25 by zajął miejsce w tym posługiwaniu i w apostołstwie, któremu sprzeniewierzył się Judasz, aby pójść swoją drogą»; 26 i dali im losy, a los padł na Macieja. I został dołączony do jedenastu Apostołów” - *Nowy Testament. Dzieje Apostolskie*, [w:] *Biblia Tysiąclecia. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Pallottinum, Poznań 2000, w. 20-26.

<sup>769</sup> To grupa tradycyjnych chrześcijańskich kościołów stypendystów ze szwajcarsko-niemieckim pochodzeniem anabaptystów. Są blisko spokrewnione, ale różnią się od kościołów menonickich. Amish znane są z prostego życia, prostego stroju oraz niechęci do przyjmowania wielu udogodnień nowoczesnej technologii - S.M. Nolt, *A History of the Amish*, Good Books, Intercourse 1992, s. 144-145.

<sup>770</sup> Menonici są zaś członkami pewnych grup chrześcijańskich należących do wspólnot kościelnych denominacji anabaptystycznych nazwanych imieniem Menno Simons (1496-1561) z Friesland (która dzisiaj jest prowincją Holandii). We współczesnym, a także istniejącym społeczeństwie XXI w. menonici albo są określane tylko jako wyznanie religijne z członkami o różnym pochodzeniu etnicznym bądź jako grupa etniczna i wyznanie religijne - H. Harder, L. Miller, *Mennonite Engagement in International Ecumenical Conversations: Experiences, Perspectives, and Guiding Principles*, „Mennonite Quarterly Review” 2016, t. 90, nr 3, s. 171-173.

<sup>771</sup> Jedną z ksiąg dydaktycznych (mądrościowych) Starego Testamentu. Nie jest ona dziełem jednego autora, lecz pracą zbiorową złożoną z rozmaitych tekstów, które zebrał nieznanemu autor w V w. p.n.e. i napisał być może część wstępną, na którą składają się ogólne napomnienia spersonifikowanej mądrości. Poza tym w skład księgi wchodzi: dwa zbiory przysłów Salomona, dwa asortymenty Nauk Mędrców, nauki Agura, zbiór bezimienny, nauki Lemuela i poemat o dzielnej niewieście - J.L. Crenshaw, *Book of Proverbs. The Anchor Bible Dictionary*, Doubleday, New York 1992, s. 161-162.

Podobne zwyczaje obowiązują w innych istniejących wspólnotach chrześcijańskich. Dla przykładu, los zdecydował o wyborze przez Sobór Lokalny Rosyjskiego Kościoła<sup>772</sup> Prawosławnego pod koniec zaś października 1917 r., czyli już po przewrocie bolszewickim, patriarchy odnowionego zaledwie trzy tygodnie wcześniej przed Patriarchatem Moskiewskim. Delegaci na sobór zgromadzeni na Kremlu<sup>773</sup> w liczbie 309 wybrali głosowaniu aprobującym trzech kandydatów na stanowisko patriarchy Moskwy, jak też Wszechrusi. Na metropolitę Antoniego Charkowskiego oddano 159 głosów, Arseniusza Nowogrodzkiego - 199 głosów, natomiast na Tichona Kołomińskiego - 162 głosy. Kilka dni później, w samym zaś soborze Chrystusa Zbawiciela<sup>774</sup>, święty starzec z pustelni Zosimy, hieromonach<sup>775</sup> Aleksy, wyciągnął kupon Tichona z kosza umieszczonego przed ikoną Matki Bożej Włodzimierskiej<sup>776</sup>. Nowego patriarchy, jak również całą rosyjską cerkiew czekał teraz czas prześladowań przez władze sowieckie. Następne wolne zaś wybory patriarchy moskiewskiego odbyły się dopiero 73 lata później<sup>777</sup>.

We współczesnych demokracjach, dość rzadko odwołujemy się do losowania w celu podjęcia jakiegokolwiek decyzji. Bogusław Banaszak za przykłady takich rozstrzygnięć podaje m.in. losowanie w niektórych stanach USA czy też w Kanadzie przy powoływaniu sędziów przysięgłych do ławy przysięgłych<sup>778</sup>.

---

<sup>772</sup> W latach 1917-1918 był to pierwszy zorganizowany sobór Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego od XVII w. Jego najważniejszą decyzją było przywrócenie patriarchatu moskiewskiego i zniesienie systemu synodalnego. Sobór wybrał również nowego patriarchy Moskwy oraz całej Rusi, którym został dotychczasowy metropolita wileński oraz litewski, a następnie moskiewski - Tichon (Bielawin). Starania na rzecz zwołania samego soboru były czynione już od XX w. - M. Maszkiewicz, *Aleksander Wiedeński i jego koncepcja roli cerkwi w państwie komunistycznym*, Nomos, Kraków 1995, s. 134-136.

<sup>773</sup> Jest to warownia z zabudowaniami książęcymi, cerkiewiami oraz budynkami administracyjnymi. Rzecznik Kreml jest też synonimem władzy centralnej w Rosji tak współczesnej, jak również we wcześniejszych ustrojach - W. Szolginia, *Architektura*, Sigma-Not, Warszawa 1992, s. 82-83.

<sup>774</sup> Największa świątynia (sobór) cerkiew prawosławna na świecie, znajdująca się w Moskwie na brzegu rzeki Moskwy, blisko Kremla - I. Wojtyczka, *Katedry i kościoły świata. Skarby cywilizacji*, Wydawnictwo Harcerskie „Horyzonty”, Warszawa 2018, s. 105-106.

<sup>775</sup> W kościołach greckokatolickich, jak również prawosławnych jest to mnich, posiadający święcenia kapłańskie - R.B. Glatzer, *The Occult in Russian and Soviet Culture*, Cornell University Press, Ithaca 1997, s. 189-190.

<sup>776</sup> Jedna z najbardziej znanych i czczonych wewnątrz Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego ikon Matki Bożej - D.B. Miller, *Legends of the Icon of Our Lady of Vladimir: A Study of the Development of Muscovite National Consciousness*, „Speculum” 1968, t. 43, nr 4, s. 657-658.

<sup>777</sup> R. Farquharson, *A Theory of Voting*, Yale University Press, New Haven 1969, s. 213-215.

<sup>778</sup> Instytucja o charakterze społecznym mającej istotny wpływ na rozstrzygnięcie sporów cywilnych oraz karnych w sądach I instancji szczebla federalnego i stanowego. Ława przysięgłych ma za zadanie reprezentować głos społeczeństwa w niezwykle istotnym z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości procesie orzekania o winie (proces karny) bądź na temat zaistniałych faktów (proces cywilny). Z tej perspektywy przysięgli z jednej strony stanowią jeden z ważniejszych przykładów wykorzystywania czynnika społecznego wśród procesu rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych dotyczących jednostek, grup społecznych i samej władzy państwowej. Z drugiej strony ława przysięgłych bez wątplenia funkcjonuje jako instytucja o charakterze konstytucyjnym – została ona bowiem zagwarantowana nie tylko w treści ustawy zasadniczej Stanów Zjednoczonych, ale również w procesie jej interpretacji przez Sąd Najwyższy przyznający jej istotny, a niekiedy i fundamentalny, charakter z punktu widzenia ochrony praw, a także przyznanych wolności obywatelskich - N.J. King, *The American Criminal Jury*, „Law and Contemporary Problems” 1999, t. 62, nr 2, s. 141-143.

Drugim sposobem podejmowania decyzji przez obywateli w demokracji bezpośredniej jest głosowanie. Jak pisze Arystoteles w „Polityce”, Sokrates miał drwić z losowania jako formy głosowania, porównując ją z losowaniem samego sternika spośród załogi łodzi. Chyba nie do końca słusznie, gdyż niektórych urzędników wybierano jednak w Atenach za pomocą głosowania większościowego<sup>779</sup>, w którym zwycięski kandydat musiał zostać zaakceptowany przez ponad połowę głosujących, czyli *de facto* miał uzyskać zatem bezwzględną (absolutną) większość głosów. Miało to miejsce w przypadku wszelkich funkcji wojskowych jak również urzędów, których sprawowanie wymagało, według Ateńczyków, szczególnych kwalifikacji. W ten oto sposób wybierano dziesięciu strategów kierujących armią ateńską<sup>780</sup> i nadzorców studzien, kiedy ten urząd był kluczowy w mieście, które cierpiało ze względu na stały deficyt wody. Inną sprawą jest to, iż tę formę wyboru urzędników kwestionował Sokrates, co według jego ucznia, historyka Ksenofonta, stało się to jednym z cenniejszych argumentów oskarżenia w czasie jego zaistniałego i słynnego procesu. Krytykując całą procedurę wyborczą, Sokrates podważał fundament, na którym oparty był ustrój demokratyczny<sup>781</sup>.

Ponadto inne decyzje, nie tylko te o charakterze personalnym. Zgromadzenie Ludowe obradujące na wzgórzu Pnyks<sup>782</sup> w liczbie kilku, a czasem oraz kilkunastu tysięcy obywateli, podejmowało, głosując albo jawnie - przez podniesienie rąk (*cheirotonia*), jak również tajnie - poprzez wrzucanie kamyków (*psefos*), muszelek bądź ziaren bobu do urn przygotowanych specjalnie w tym celu.

---

<sup>779</sup> Reguła głosowania większościowego odrzuca zasadę międzyosobowej nieporównywalności i niejednokrotnie prowadzi do redystrybucji dochodów. Wiadomym jest, że głosowanie większościowe głównie powodować może niezadowolenie i dwuznaczne rezultaty. Sort wybrany przez społeczeństwo jest tą opcją, za którą opowiada się większość jego członków (jest ona najwyżej oceniona przez liczbę głosujących) - N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002, s. 134-136.

<sup>780</sup> W starożytnej Grecji wysoki rangą dowódca armii bądź floty. W Sparcie stratedzy byli mianowani na czas wojny, mogli w zastępstwie króla objąć stanowisko głównodowodzącego. W Atenach od czasów Klejstenesa był to stały urząd - rokrocznie eklezja (zgromadzenie ludowe) wybierała 10 strategów, po jednym z każdej fyli. Każdy z nich dowodził danym oddziałem hoplitów wystawianych przez odpowiednią fylę. O urząd można było się ubiegać wielokrotnie. Do 487 r. p.n.e., gdy zniesiono urząd *archonta polemarcha*, stratedzy zatem byli jego pomocnikami, później urząd stratega stał się jednym z ważniejszych. Początkowo w wypadku wojny wyruszali na nią wszyscy stratedzy, sprawując dowództwo codziennie na zmianę. Ponadto po wojnach perskich wysyłano nie więcej niż trzech, a czasem tylko jednego. Od tego też czasu pojawiła się funkcja pierwszego stratega i urząd zaczął nabierać znaczenia politycznego. W latach 443-429 p.n.e. nieprzerwanie tę funkcję sprawował Perykles. Od połowy IV w. nastąpiła zaś zmiana obowiązków stratega: dotychczas każdy dowodził oddziałami wyłącznie ze swojej fyli, jak również pięciu strategów miało dokładnie określony zakres obowiązków. Funkcję *strategosa autokratora* (o nieograniczonej władzy) sprawował w 407 r. p.n.e. Alkibiades. Urząd ten występował również w innych państwach greckich poza Spartą oraz Atenami (funkcję tę pełnił np. Dionizjos Starszy, tyran Syrakuz), także w państwach hellenistycznych - D. Hamel, *Athenian Generals: Military Authority in the Classical Period*, Brill, Leiden 1998, s. 152-154.

<sup>781</sup> J. Cohen, *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, [w:] *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, red. S. Benhabib, Princeton University Press, Princeton 1996, s. 116-118.

<sup>782</sup> Wzgórze wśród Aten, położone w centrum miasta w bezpośrednim sąsiedztwie Akropolu. Stanowi obecnie część parku miejskiego. W starożytności było to szczególne miejsce spotkań Eklezji - zgromadzenia obywateli wśród demokracji ateńskiej. Prawdopodobnie w tym miejscu przemawiali mówcy ateńscy - R. Flacelière, *La Vie Quotidienne en Grèce au Siècle de Périclès*, Librairie Hachette, Paris 1959, s. 116-117.

Liczeniem głosów dysponowali w V w. p.n.e. pięćdziesięciu prytanów z jednej fyli, stojących wówczas na czele Rady Pięciuset, z których przez losowanie wybierano przewodniczącego (*epistatesa*), pełniącego tylko przez jeden dzień, samą funkcję głowy państwa ateńskiego. W przypadku wystąpienia głosowań jawnych, najpierw ręce podnosili obywatele, którzy byli za przedstawioną propozycją, później zaś ci, którzy byli jej przeciwni. W tym oto przypadku szacowano tylko wynik głosowania, a jedynie w razie zbliżonej liczby głosów za i przeciw rozpoczynano żmudną metodę dokładnego ich zliczania. Wyboru urzędników dokonywano, poprzez kolejne głosowanie nad poszczególnymi kandydaturami, zapewne w wylosowanej uprzednio kolejności. Natomiast, aby w pełni objąć urząd, jak już wspomniano, konieczna była bezwzględna większość głosów popierających danego kandydata. Głosowano tajnie, a w tym przypadku głosy były liczone dokładnie<sup>783</sup>.

Wśród trybunałów występowały głosowania o charakterze tajnym. W IV w. p.n.e. każdy z sędziów otrzymywał po dwa krążki, które wykonane były z brązu o średnicy około pięciu centymetrów. Przez wszelki krążek przechodziła tzw. tuleja, która w danym krążku oznaczającym uniewinnienie była ona wydrążona, tymczasem wypełniona wśród drugiego, wskazywała na skazanie. Gdy głosujący trzymał krążki w obu rękach, obejmując każdy z nich z jednej strony kciukiem, za to z drugiej palcem wskazującym, wtedy zaś nie było wiadomo, który krążek tak naprawdę znajduje się w której ręce, co zapewniało tajność procedury. Jeden z krążków<sup>784</sup> sędzia wrzucał następnie do urny wykonanej z brązu, a drugi - do drewnianego naczynia stojącego z boku. Po oddaniu wówczas wszystkich głosów, liczono wtedy dokładnie ile krążków danego rodzaju zawiera brązowa urna. I tak na przykład Platon w swoim dziele „Fedonie”<sup>785</sup> przekazał wiadomość, że Sokratesa uznano za winnego, stosunkowo niewielką większością głosów tj. 280 sędziów było za skazaniem, a 221 przeciwko uznaniu za winnego.

---

<sup>783</sup> P. Lévêgue, *Świat grecki*, tłum. J. Olkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973, s. 38-40.

<sup>784</sup> Krążki zwane też żetonami publicznymi (*psefos demosia*) można uznać za jeden z głównych symboli całego systemu społeczno-politycznego. Czyli wśród starożytnej greckiej demokracji, która rozpoczyna swoje przygody w archaicznym okresie, VII w. i kulminuje w okresie klasycznym w V w., znikając wraz z przybyciem imperium ateńskiego - H.I. Marrou, *Historia wychowania w starożytności*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1969, s. 189-190.

<sup>785</sup> Dzieło filozoficzne Platona, należące do tak zwanych dialogów średnich. Tłumaczenie „Fedona” na język polski opublikował w 1845 r. Felicjan Kozłowski, a w 1925 r. Władysław Witwicki. Akcja dialogu rozgrywa się w mieście Flius na Północnym Peloponezie. Rozpoczyna się w więzieniu, gdzie Sokrates oczekuje na wykonanie wyroku śmierci. Dialog kończy się opisem śmierci Sokratesa, za jego najważniejszą część należy uznać mowę pożegnalną skierowaną do uczniów, w której filozof przedstawia dowody na nieśmiertelność duszy oraz swoje poglądy na śmierć. Według filozofa śmierć nie jest niczym innym, jak rozdzieleniem duszy i ciała (podobna definicja zawarta jest w dialogu „Gorgiasz”). Sokrates wysuwa też tezę, że osoby, które prawdziwie poświęciły się filozofii, „nie zajmują się niczym innym jak umieraniem i śmiercią” Jeśli ta teza jest prawdą - nie jest mądrze zacząć lękać się śmierci, jeśli wcześniej czekało się na nią, a także oswajało z nią całe życie. Sokrates wyraźnie zaznacza, że zwykli ludzie nie rozumieją filozofów i nie rozumieją tym samym, co to znaczy czekać śmierci oraz być jej godnym - K. Dorter, *Plato's Phaedo: An Interpretation*, University of Toronto Press, Toronto 1982, s. 122-124.



Szczególną formą podejmowania decyzji w drodze głosowania był tzw. ostracyzm<sup>786</sup>. Każdego roku, zebrane zgromadzenie decydowało, czy należy wszcząć procedurę prowadzącą do dziesięcioletniej banicji<sup>787</sup> obywatela potencjalnie zagrażającego demokracji i mogącego chcieć obalić ustrój i objąć funkcję jedynowładcy - tyrana. W dniu głosowania na ogrodzoną specjalnie wśród tej okazji, Agorę przez dziesięć bram (po jednej dla każdej fyli), wchodzili obywatele trzymając w rękach gliniane skorupy (gr. *ostraka* - stąd też nazwa tego zwyczaju). Mieli oni zaś wyryte na czarnej glazurze imię osoby, którą pragnęli wygnać z ateńskiej polis, odwrócone napisem w dół tak, aby zachować tajemnicę głosowania. Na przeszło 12 tysiącach ostrakonów (fragmentów naczyń) wydobytych w rejonie Agory znajdują się łącznie imiona 64 Ateńczyków<sup>788</sup>. Skorupy wraz z napisami zachowały się w dużej liczbie, gdyż te zużyte wykorzystywano do wypełniania dziur wewnątrz starożytnych drogach. Niektóre ostrakony wystawiono w samym Muzeum Agory, gdzie jako widome znaki niechęci, która przetrwała tysiąclecia, należą do najbardziej poruszających eksponatów. Głosy liczone, gdy kworum przerosło wymagane sześć tysięcy głosów, bądź - jak sądzą inni historycy - gdy co najmniej jeden z kandydatów otrzymał taką liczbę głosów, podejmowano zaś decyzję o usunięciu z miasta obywatela, który otrzymał ich najwięcej. Taką wysoką cenę zapłacili najwybitniejsi oraz znani politycy ateńscy, skazani za swoje polityczne ambicje na smutny los wygnańca: Temistokles<sup>789</sup>, architekt potęgi morskiej Aten i pogromca Persów w bitwie pod Salaminą<sup>790</sup>.

---

<sup>786</sup> Praktyka polityczna w starożytnej Grecji oraz rodzaj tajnego głosowania, podczas którego wolni obywatele typowali osoby podejrzane o dążenie do tyranii, a także zasługujące na wygnanie z miasta na 10 lat. Jak podaje Arystoteles w „Ustroju politycznym Aten”, prawo ostracyzmu zostało stworzone przez Klejstenesa ok. 508 r. p.n.e. w Atenach. Było ono wymierzone w zwolenników wygnanego wcześniej Hippiasza, którzy mogli podjąć próby przywrócenia dyktatury, przez 20 lat jednak nie skorzystano z niej ani razu. Głosowanie odbywało się głównie na ateńskiej agorze, raz do roku podczas szóstej prytnii. Eklezja zaś rozpatrywała sprawę ostracyzmu: na wiosennym zgromadzeniu ludowym zapytywano, czy nie ma wśród obywateli nikogo podejrzanego o chęć przywłaszczenia sobie władzy i odbywało się głosowanie, czy ma odbyć się ostracyzm - bez podawania imion tych, których miałby dotyczyć. W razie twierdzącej odpowiedzi zwoływano 6 miesięcy później *ostrakoforię*, specjalne zgromadzenie na agorze, któremu przewodniczyło dziewięciu archontów. Wtedy każdy z obywateli pisał na glinianej skorupie nazwisko jednego obywatela, o którym sądził, że zagraża państwu. Następnie zanosił ją do istniejącego i specjalnego miejsca na agorze, która była otoczona ogrodzeniem. Tam archonci przeliczali głosy, odkładając skorupy z poszczególnymi imionami osobno. Głosowanie miało charakter tajny, a urzędnicy pilnowali, aby nikt nie wrzucił więcej niż jedną skorupę. Aby przeprowadzić ostracyzm niezbędna było zebranie 6000 głosów obywateli biorących udział w samym zgromadzeniu. Jeżeli padło 6000 głosów, osoba, która dostała najwięcej (zasada większości względnej obowiązywała), musiała w ciągu 10 dni opuścić dane miasto - D. Sacks, *Encyklopedia świata starożytnych Greków*, Książka i Wiedza, Warszawa 2001, s. 288-291.

<sup>787</sup> Ogłoszone wygnanie z ojczyzny. Skazany na taką karę to banita. Wyrok pozbawiał czci, jak również honoru, a także najczęściej dopuszczał bezkarne zabicie banity, gdyby pojawił się on na terytorium swego dawnego kraju - J. de Romilly, *Tragedia grecka*, tłum. I. Sławińska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994, s. 165-166.

<sup>788</sup> P. Vidal-Naquet, *Czarny łowca. Formy myśli oraz formy życia społecznego w świecie greckim*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003, s. 181-183.

<sup>789</sup> Polityk, a także wódz ateński, piastujący oficjalne stanowiska archonta oraz stratega. Przywódca stronnictwa demokratycznego i twórca potęgi morskiej Aten w V w. p.n.e. Polityka wrogości Temistoklesa wobec Sparty napotkała opór Kimona, który główne zagrożenie widział wśród Persów. Ataki na Temistoklesa pojawiły się już około połowy lat siedemdziesiątych. W 472 bądź 471 r. p.n.e. Temistokles padł ofiarą ostracyzmu w Atenach.

Także jego główny i polityczny rywal, Arystydes<sup>791</sup> zwany Sprawiedliwym oraz Kimon<sup>792</sup>, największy z wodzów ateńskich, który w 466 r. p.n.e. ostatecznie skruszył perską potęgę w bitwie u ujścia rzeki Eurymedont w Azji Mniejszej. W wyniku zastosowanej procedury wygnano z Aten kilkunastu polityków, z czego dwóch, Megaklesa<sup>793</sup> syna Hippokratesa oraz Alkibiadesa<sup>794</sup> syna Kleiniasa. Prawdopodobnie to miało miejsce dwukrotnie. Stosowany w ostracyzmie system określamy dziś mianem metody względnej większości<sup>795</sup>.

---

Udał się wówczas do Argos (wrogiego Sparcie), gdzie prowadził ożywioną działalność anty-spartańską. Władze Sparty zaniepokojone efektywnością poczynań Temistoklesa na półwyspie Peloponezie, oskarżyły go w Atenach o współdziałanie z Pauzaniaszem w knowaniach z Persami. Na podstawie tych wątpliwych dowodów wrogowie Temistoklesa doprowadzili zaś do zaocznego skazania go na śmierć - H. Butler, *The Story of Athens*, Kessinger Publishing, Whitefish 2005, s. 302-304.

<sup>790</sup> Rozegrała się w wąskiej cieśninie pomiędzy wyspą Salamina (z gr. *Salamis*) a wybrzeżem Attyki w Zatoce Sarońskiej niedaleko Aten - 28 września 480 r. p.n.e. między flotami grecką i perską w czasie wojen perskich. Zwycięstwo niewielkiej floty greckiej nad perską zadecydowało o dalszych losach wojny. Bitwa ta jest uważana za jedną z tych, które zmieniły bieg historii świata - P.K. Davis, *100 Decisive Battles: From Ancient Times to the Present*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 168-169.

<sup>791</sup> Ateński polityk i wódz. Brał udział w bitwie pod Maratonem w 490 r. p.n.e. jako jeden z dziesięciu strategów, w roku następnym został wybrany archontem-eponimem. Wysunął się wówczas na czoło tzw. umiarkowanych demokratów, głównie wśród średniozamożnych chłopów. Kiedy Ateńczycy odkryli nowe żyły srebra w górach Laurion, rozgorzała walka polityczna o to, jak wydatkować wpływy pochodzące z eksploatacji złóż. Arystydes głównie przeciwstawiał się polityce Temistoklesa, który głosił konieczność budowy wielkiej floty do obrony przed Persami. Arystydes był zwolennikiem prowadzenia wojny z Persją na lądzie, a także proponował podział wpływów między obywateli. Świadomy również był tego, że skutkiem realizacji projektu Temistoklesa byłoby zwiększenie politycznej roli warstwy najuboższej tj. tetów, z której wywodziły się załogi okrętów wojennych. Zwyciężył w ostateczności wniosek Temistoklesa - R. Osborne, *Grecja klasyczna*, tłum. B. Mierzejewska, Świat Książki, Warszawa 2002, s. 153-155.

<sup>792</sup> Ateński wódz i polityk. Kimon był arystokratą, należącym do najbogatszych ludzi w Atenach. We wczesnej młodości zyskał opinię birbanta oraz człowieka zdeprawowanego. Także odznaczył się, nakłaniając Ateńczyków do pomysłu Temistoklesa, by bitwę pod Salaminą stoczyć na morzu. Dążył do sojuszu wszystkich *polis* greckich i wspólnej walki z Persją. Protestował przeciw anty-spartańskiej polityce Temistoklesa i jego następców. Kimon blokował radykalne reformy oraz opowiadał się za dawną polityką wrogości wobec Persów i przyjaźni ze Spartą. Ten kierunek jego polityki przez długi czas znajdował poparcie wśród Ateńczyków, wyrażone m.in. wygnaniem samego rzecznika polityki anty-spartańskiej Temistoklesa. Po wygnaniu Temistoklesa stał się wpływowym politykiem wśród Aten - P.J. Rhodes, *Historia Grecji. Okres klasyczny 478-323 p.n.e.*, tłum. L. Trzcionkowski, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2009, s. 281-283.

<sup>793</sup> Był ateńskim politykiem pochodzącym z samej rodziny Alkmeonidów w V w. p.n.e. Megakles był wybitnym ateńskim politykiem oraz tymczasowym i głównym pretendentem Temistoklesa. W 486 r. p.n.e. Megakles został skazany na ostracyzm. Znaleziono wówczas wiele ostraków z komentarzami do nich, odnoszącymi się do jego ostentacyjnego bogactwa oraz miłości do luksusu - M. Berti, *L'antroponimo Megakles sugli Ostraka di Atene: considerazioni prosopografiche, storiche e istituzionali*, „*Minima Epigraphica et Papyrologica*” 2001, t. 4, nr 5, s. 18-20.

<sup>794</sup> Ateński strateg. Był kluczową postacią ostatnich 15 lat trwania II wojny peloponeskiej. Charakteryzowany jest w głównej mierze jako wybitny polityk i wódz, któremu wygórowane ambicje przysporzyły wielu wrogów. Działalność polityczną Alkibiades rozpoczął ok. 420 r. p.n.e. w okresie nasilającego się konfliktu zbrojnego Aten ze Spartą. Opowiadał się głównie za zbrojnym ustanowieniem hegemonii Aten na Peloponezie, ubiegając się (nieskutecznie) o urząd stratega na 418/417 r. p.n.e. Swymi poglądami oraz charyzmą zdołał zdobyć poparcie niższych warstw społecznych, swoich rówieśników oraz przeciwników dotychczasowej ostrożnej polityki wobec wroga uprawianej przez Nikiasza, a także popieranej przez warstwy zamożne. Zgromadzenie ludowe, w obliczu podziału obywateli ateńskich, w 417 r. przeprowadziło ostracyzm, którego celem było wykluczenie jednego z rywali. Sąd skorupkowy nie spełnił swego zadania, ponieważ na jego czas Alkibiades i Nikiasz połączyli siły przeciwko samemu Hyperbolosowi, przeciwnikowi ich obu. Niekonsekwentna polityka Aten, jak również utrata wsparcia Argos odwiekły w czasie pomyślne zakończenie potencjalnej wojny ze Spartą - G. Łach, *Alkibiades. Wódz i polityk*, Inforteditons, Zabrze 2011, s. 124-126.

<sup>795</sup> W procedurach wyborczych ustalenie, że dla skuteczności wyboru wystarcza, aby liczba głosów oddanych na rzecz kandydata przewyższała liczbę głosów oddanych na rzecz każdego z pozostałych kandydatów.

Obowiązuje ona dla przykładu w wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. W części greckich *poleis* panował w okresie klasycznym, ustrój podobny do ateńskiego, ale w Sparcie, będącej w tym czasie pod każdym względem ustrojową antytezą Aten, wybory przebiegały wówczas inaczej. Na czele państwa spartańskiego stała trzydziestoosobowa rada starszych, czyli *geruzja*, w skład której wchodziło dwóch dziedzicznych królów oraz 28 dożywotnio wybieranych, co najmniej sześćdziesięcioletnich, gerontów<sup>796</sup>. Same wybory miały charakter dość niezwykły.

Według Plutarcha, kiedy wspólnota Spartiatów zgromadziła się na polu elekcyjnym, aby uzupełnić skład geruzji po śmierci jednego z jej członków, część z nich, pełniąca funkcję sędziów, udawała się do szczelnie zamkniętej tzw. szopy. Stamtąd mogli jedynie słyszeć głos tłumu, ale nie mogli widzieć ani głosujących, a także kandydatów. Pretendenci do stanowiska geronta byli przedstawiani w losowej kolejności zgromadzeniu, które zaś krzykiem wyrażało swoją aprobatę. Znajdujący się w samej szopie notowali natężenie głosu na przyniesionych tabliczkach, nie wiedząc jednak, kogo wówczas aplauz dotyczył. Kandydat, którego powitała najgłośniejsza owacja, zostawał zwycięzcą tychże wyborów. Ustalanie wyników głosowania donośnością krzyku już starożytnym wydawało się prymitywnym rozwiązaniem - Arystoteles oceniał je wręcz jako dziecinne<sup>797</sup>.

Warto zauważyć, że metodę tę stosowano dwa tysiące lat później u nas w czasach Rzeczypospolitej Obojga Narodów<sup>798</sup> w okresie elekcji monarchy. Jak pisał uczeń samego Joachima Lelewela, historyk Jędrzej Moraczewski, w swoim zaś dziele „Starożytności polskie ku wygodzie czytelnika porządkiem abecadłowym zebrane”: „Na kogo krzyczano zgoda i na kogo ta zgoda najhucniej grzmiała, ten uchodził za samego kandydata województwa.

---

Nie musi ona jednak przekraczać połowy ogólnej liczby głosujących (tak jest np. w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin albo do samego polskiego Senatu) - A. Antoszewski, *Proces i zmiana polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 1, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1996, s. 148-149.

<sup>796</sup> Obywatele starożytnej Sparty należący do Rady Starszych, która wchodziła w skład geruzji. Wybierani byli na okres dożywotni przez same zgromadzenie ludowe - R. Kulesza, *Starożytna Sparta*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2003, s. 191-192.

<sup>797</sup> J. Beneker, *The Passionate Statesman. Eros and Politics in Plutarch's Lives*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 138-140.

<sup>798</sup> W XVIII w. oficjalnie określana była także jako Rzeczpospolita Polska, Rzeczpospolita Obojga Narodów, Rzeczpospolita Królestwa Polskiego czy Polska i Królestwo Polskie. Było to bowiem państwo złożone z Korony Królestwa Polskiego, a także Wielkiego Księstwa Litewskiego, które istniało w latach 1569-1795 na mocy Unii Lubelskiej. Korona oraz Litwa stanowiły dla szlachty jedną całość, pomimo dzielących je różnic regionalnych, sprzecznych interesów, jak również odrębności ustrojowych. Ustrój Rzeczypospolitej Obojga Narodów określa się jako monarchię mieszaną. Organami władzy był monarcha, element arystokratyczny reprezentowany przez Senat, a także czynnik demokratyczny reprezentowany przez Izbę Poselską. Zgodnie z jej założeniami władza należała do ogółu szlachty, która mogła wpływać na politykę kraju poprzez uczestnictwo w sejmikach i sejmach. W rzeczywistości politykę zajmował niewielki procent szlachty, w szczególności była to jej bogatsza część. Dodatkowo Rzeczpospolita podzielona była na województwa zarządzane przez wojewodów. Ich liczba wahała się od 33 do 35. Województwa dzieliły się zaś na mniejsze jednostki administracyjne - starostwa - P. Jasienica, *Rzeczpospolita Obojga Narodów*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986, s. 178-179.

Choć to był sposób trochę nieokrzesany, nam się wydaje, że sprawiedliwy, gdyż w wielkim tłumie, stopniem głosu można tak dobrze zmierzyć zdanie, jak liczeniem kresek”. Stąd zresztą pochodzi - używany w naszym języku po obecny dzień - wyraz „głosowanie”, który wyparł całkowicie spotykane jeszcze nawet w XIX w., a wywodzące się z samego języka łacińskiego - „wotowanie”. Podobnie zresztą w antycznym Rzymie na określenie głosowania używano obok rzeczownika *suffragium* (stąd sufrażystki) również czasownika *dicere*, który oznaczał także mowę. Biorąc pod uwagę, że okrzyki się poniekąd sumowały, niektórzy zaś uważają, że była to najwcześniejsza postać tzw. głosowania punktowego. W którym wyborcy mają prawo każdemu kandydatowi przypisać pewną liczbę punktów, a wyniki wówczas się dodaje. W obecnych czasach jeszcze zaś spartańską formę oceny rezultatu wyborów wykorzystują rozmaite „mierniki zachwyty grupowego” (z ang. *applause meters*), stosowane okazjonalnie w programach telewizyjnych do wyłaniania zwycięzców konkursów<sup>799</sup>.

Rzecz w tym jasna, że krzykiem można było powitać więcej niż jednego kandydata, stąd na spartański system można też patrzeć jako na wczesną formę głosowania aprobującego, w którym każdy z głosujących może oddać swój głos na kilku pretendentów<sup>800</sup>. Przeszło dwa tysiące lat później, zastosowanie takiego systemu wyborczego w czwartych z kolei wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych, doprowadziło do remisu w kolegium elektorskim między dwoma republikańskimi kandydatami - Thomasem Jeffersonem i Aaronem Burrem. Każdy z elektorów mógł wtedy oddać głos na dwóch kandydatów, a ten, który otrzymał ich najwięcej, zostawał prezydentem, drugi zaś w kolejności jego zastępcą - wiceprezydentem. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki przewidywała, że w takiej sytuacji, kiedy nikt nie uzyska w kolegium większości, prezydenta musi wyłonić organ ustawodawczy jakim jest Izba Reprezentantów. Izba ta, kontrolowana wówczas przez przeciwną republikańską partię federalistów, potrzebowała do tego aż 36 głosowań. W ten sposób prezydenta wywodzącego się z jednej partii wytypowali faktycznie przedstawiciele z tej drugiej. Ta kuriozalna sytuacja spowodowała, że postanowiono w 1803 r. uchwalić *de facto* XII poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych<sup>801</sup>, która oddzieliła selekcję prezydenta od wyboru wiceprezydenta.

---

<sup>799</sup> J. Carcopino, *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, tłum. M. Pąckińska, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1960, s. 232-234.

<sup>800</sup> Osoba, która ubiega się o jakiś tytuł, stanowisko, funkcję. W powszechnym użyciu osoba, która rości sobie prawa do tytułu monarszego (pretendent do tronu), w sytuacji, gdy o tron ubiega się kilka osób, gdy ród został odsunięty od władzy bądź też monarchia została zniesiona. W przeciwieństwie do samozwańca swoje roszczenia wywodzi z obiektywnych przesłanek uprawniających do dziedziczenia tytułu - W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Bellona, Warszawa 2007, s. 186-187.

<sup>801</sup> Dotyczy sposobu wyboru władzy wykonawczej. Została uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych 9 grudnia 1803 r. i weszła w życie 15 czerwca 1804 r. Przebieg wyborów prezydenckich w 1796 r. i w 1800 r. obnażył słabość tego systemu, gdy osoby wybrane na pozycję prezydenta oraz wiceprezydenta reprezentowały przeciwne sobie środowiska polityczne. Poprawka została uchwalona w reakcji właśnie na tę zaistniałą sytuację.

Ponadto tym samym zniosła głosowanie aprobowane, pozwalając każdemu z elektorów oddać głos tylko na jednego kandydata wobec każdej z tych pełnionych funkcji<sup>802</sup>.

W podobny sposób, zgromadzenie ludowe podejmowało wewnątrz Sparty odmienne i kluczowe decyzje, w tym jedną z najważniejszych w historii państwa - o zerwaniu traktatu pokojowego z Atenami w 432 r. p.n.e., która dała początek tzw. wojnie peloponeskiej<sup>803</sup>. Te głosowanie dotyczące powyższej kwestii przeprowadzał efor<sup>804</sup> zwany Steneladasem<sup>805</sup>. W tym jednak precedensie oświadczył „że nie może rozróżnić, który okrzyk był silniejszy” i zastosował inną procedurę, każąc zwolennikom pokoju i wojny rozjechać się w przeciwnych kierunkach. Podobnie, co może się wydawać dziwne, takie właśnie głosowania nad ustawami przeprowadza się w dzisiejszych czasach również w krajach anglosaskich (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia i Kanada) oraz wśród Irlandii. Przewodniczący izby ocenia tam najpierw wynik głosowania po sile wokalnego poparcia (ang. *voice vote*<sup>806</sup>) „za” (ang. *aye*, amer. *yea*, irl. *tá*) ustawą lub „przeciw” (ang. *no*, amer. *nay*, irl. *níl*) niej.

---

Zgodnie z systemem wprowadzonym przez 12. poprawkę do Konstytucji prezydent i wiceprezydent są również wybierani przez Kolegium Elektorów, jednak ma to miejsce w dwóch odrębnych głosowaniach. Na stanowisko zostaje wybrana osoba, która osiągnęła największą liczbę głosów w danym głosowaniu. Pierwszymi wyborami prezydenckimi, w których obowiązywał zaś ten system były wybory w 1804 r. - A. Bartnicki, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 109-111.

<sup>802</sup> G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963, s. 161-163.

<sup>803</sup> Zwana też wielką wojną peloponeską (431-404 r. p.n.e.) między Atenami, a także wspierającym je Ateńskim Związkiem Morskim a Spartą, jak również Związkiem Peloponeskim. Powodem wojny była rywalizacja dwóch największych potęg greckich o hegemonię nad całą istniejącą Grecją. Już pierwszy okres był niepomysłny dla Aten. Spartanie złupili Attykę. W Atenach, gdzie schronili się mieszkańcy całej Attyki, wybuchła groźna zaraza. Ofiarą jej padł m.in. polityk Perykles. Po jego śmierci do głosu doszli przywódcy radykalnej grupy demokratów: najpierw Kleon, a następnie Hyperbolos. Jednym z ważniejszych sukcesów Aten było utrzymanie twierdzy Pylos oraz zdobycie wyspy Sfakterii, broniącej wstępu do Zatoki Pylońskiej. Przyczyną wojny był konflikt ateńsko-spartański, który rozpoczął się od małej kolonii Korkyry-Epidamnos - J.K. Davies, *Demokracja w Grecji klasycznej*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003, s. 121-123.

<sup>804</sup> Jeden z pięciu najwyższych urzędników w spartańskiej *polis*, który reprezentował tzw. żywioł oligarchiczny w jej ustroju. Pochodzenie urzędu eforatu nie jest bliżej znane, choć przypuszcza się, że pięciu eforów powołano w końcu VII w. p.n.e. Istnieje zatem hipoteza, że pierwotnie reprezentowali oni pięć osad, z których składała się Sparta, jak również służyli pomocą królowi. Od VI w. p.n.e. byli wybierani przez samych obywateli spośród ich grona. Prawdopodobnie w jakimś związku z wojnami meseńskimi w ich ręce przeszła władza administracyjna, kierowanie polityką zagraniczną, a także sądownictwo. Mieli oni prawo zwoływania zgromadzenia ludowego, tak zwanej *apelli* oraz to do nich należało interpretowanie wyników jej głosowania. Przewodzili także geruzji. Urząd swój piastowali przez jeden rok. Po zakończeniu kadencji, ze swojej działalności składali sprawozdanie, jak również w razie nadużyć mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności - A.H.M. Jones, *Sparta*, Blackwell, Oxford 1967, s. 112-114.

<sup>805</sup> Spartanin, który sprawował urząd efora w 432 r. p.n.e. Na słynnym zaś kongresie Lacedemonianów oraz ich sprzymierzeńców w Sparcie w tym powyższym roku, gwałtownie i skutecznie wezwał zgromadzenie, by wydać dekret o wojnie z Atenami - G. Dickins, *The Growth of Spartan Policy*, „The Journal of Hellenic Studies” 1912, t. 32, nr 1, s. 34-35.

<sup>806</sup> W procedurze parlamentarnej jest to głosowanie (z łac. *viva voce*, oznacza „głos na żywo”) bądź akklamacja. Jest metodą głosowania wewnątrz zgromadzeń deliberatywnych (takich jak legislatury), w których głosowanie grupowe jest podejmowane na dany temat lub wniosek poprzez same ustne udzielenie odpowiedzi. Głosowanie głosowe jest uznawane za najprostszą, jak również najszybszą metodę głosowania stosowaną wśród zwołanych zgromadzeń deliberatywnych - T.H. Little, D.B. Ogle, *The Legislative Branch of State Government: People, Process, and Politics*, ABC-Clio, Santa Barbara 2006, s. 143-144.

Następnie, w razie wątpliwości, parlamentarzyści dzielą się na grupy zwolenników, jak też przeciwników ustawy (z ang. *division of the assembly*<sup>807</sup>), które następnie są zwyczajowo przeliczane. W Wielkiej Brytanii, a także w czasie szczególnie ważnych głosowań w Irlandii, obie strony opuszczają zatem izbę, wychodząc przez osobne drzwi. Natomiast w Australii gromadzenie się ma miejsce, po obu stronach samego pomieszczenia. Z kolei w Kanadzie oraz Stanach Zjednoczonych wstają oni zaś na przemian, aby ułatwić skrutatorom liczenie głosów<sup>808</sup>.

W niebywale złożonej formacji wyborczej obowiązującej wewnątrz republikańskiego Rzymu, trwało kilkudziesięciu urzędników wyższych (w tym konsulowie<sup>809</sup> oraz pretorzy<sup>810</sup>). Wybierani oni byli przez kilka różnych zgromadzeń, czyli komicji (z łac. *comitia* - kurialne, trybusowe, centurialne, jak również plebejuszy) podzielonych.

---

<sup>807</sup> W procedurze parlamentarnej to podział zgromadzenia, podział domu lub po prostu podział. Jest to sposób na lepsze oszacowanie głosów niż głos głosowy. Zazwyczaj podział jest podejmowany, gdy wynik głosowania jest kwestionowany lub kiedy wymagane jest 2/3 głosów. Dywizję nazywa się również rosnącym głosowaniem, w którym członkowie wstają z miejsc. Zgodnie z Regulami Ładu, które zostały niedawno zmienione (RONR), liczby za, a także przeciw nie są liczone w podziale. Jednakże mogą one być liczone na podstawie zarządzenia przewodniczącego bądź na mocy zgromadzenia większością głosów. Zgromadzenie może także posiadać regułę, że podział jest liczony. Historycznie, a często jeszcze w obecnych czasach, członkowie są dosłownie podzieleni na odrębne fizycznie grupy. Taka metoda była stosowana wśród Senatu Rzymskiego, a czasami w demokracji ateńskiej. W komorach parlamentarnych systemu Westminster wydzielono lobby podziału dla „Ayes” i „Noes”, żeby ułatwić podział fizyczny. W kilku zgromadzeniach dzwony są porozdzielane w całym budynku. Podczas gdy następuje rozdzielanie, ich celem jest ostrzeżenie członków nieobecnych w komnacie - J. Coakley, *Ireland's Unique Electoral Experiment: The Senate Election of 1925*, „Irish Political Studies” 2005, t. 20, nr 3, s. 231-234.

<sup>808</sup> H. Meier, *Zur Geschäftsordnung: Technik, Taktik bei Versammlungen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, s. 187-190.

<sup>809</sup> Powstanie urzędu konsula wiąże się z obaleniem monarchii, jak również ustanowieniem republiki w 509 r. p.n.e. Pierwszymi konsulami byli właściwi sprawcy obalenia króla Tarkwiniusza Pysznego - siostrzeniec władcy Lucjusz Juniusz Brutus oraz jego kuzyn Lucjusz Tarkwiniusz Kollatyn. Pierwotnie konsulów nazywano mianem pretorów konsularnych (*praetores consules* lub *iudices*), natomiast dopiero od 367 r. p.n.e. zaczęto ich nazywać konsulami (jako „doradcy”). Najważniejszą prerogatywą było posiadanie imperium królewskiego, czyli inaczej najwyższej władzy. Jedynym ograniczeniem tego przywileju była zasada *provocatio ad populum*, czyli prawo odwołania się obywatela od zasądzonej przez konsula kary śmierci do żyjącego ludu. Od samego zarania oprócz kolegalności urzędu istniała też zasada jego rocznej kadencyjności. Pełnienie funkcji konsula rok po roku było niedopuszczalne, choć dewiza ta została u schyłku republiki przełamana. Wraz z imperium konsulowie przejęli od królów szereg powinności religijnych tj. auspicje, dedykowanie świątyń, przewodniczenie uroczystościom religijnym oraz składanie ślubów. Były to jednak powinności związane z samym politycznym życiem wspólnoty - W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie - słownik encyklopedyczny*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 51-52.

<sup>810</sup> Wyższy urzędnik wewnątrz antycznego Rzymu mający tzw. władzę mniejszą (*imperium minus*). W czasie nieobecności konsulów, to pretor (później dwóch) przejmował najwyższą władzę w mieście. Z przysługującym nawet uprawnieniem zwołania posiedzenia senatu. Zasadniczym jednak zadaniem pretorów było sądownictwo. Ważnym uprawnieniem pretora było zaś wydawanie edyktów (edykty pretorskie), w których ustalał on sposoby postępowania w sprawach niedostatecznie jasno uregulowanych przez ustawy (*leges*) czy prawo zwyczajowe. Owe edykty odegrały ważną rolę w rozwoju prawodawstwa i były uwzględniane w późniejszych kodyfikacjach prawa rzymskiego. Ponadto do uprawnień pretora należało zaś mianowanie samych prefektów (*praefecti*), którzy mieli władzę sądowniczą i porządkową w miastach italskich. Oznakami władzy pretora było przysługujące mu krzesło kurulne oraz dwóch liktorów niosących fascesy, zwane też sześciotoporowe. Według Appiana pretorzy posiadali połowę dostojęstwa konsulów, którym przysługiwało 12 liktorów. W okresie republiki pretorzy byli wybierani przez komicje centurialne na jeden rok. Po utworzeniu cesarstwa, za pryncypatu, pretorzy utrzymali swe uprawnienia w jurysdykcji cywilnej, jak również karnej. Natomiast już w czasach dominatu ich władza była zaś czysto honorowa - T.C. Brennan, *The Praetorship in the Roman Republic*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 135-138.

Z wyjątkiem samego zgromadzenia plebejuszy, w urozmaicony sposób na mniejsze jednostki (*curie*<sup>811</sup>, *tribus*, *centurie*<sup>812</sup>). Głosowania te odbywały się w pierwszym etapie w ramach danej jednostki, a dopiero to w drugim głosowały one same, dysponując każda jednym głosem. Był to najstarszy na świecie przykład tzw. systemu kurialnego<sup>813</sup>, w którym każdy obywatel rozporządza co prawda, podobnie jak w Atenach, jednym głosem, ale, inaczej niż w ateńskiej *polis*. Waga tych głosów jest różnorodna<sup>814</sup>. Podobne cechy miał system, który obowiązywał w wyborach do samego Sejmu Krajowego<sup>815</sup>. Istniał on w Galicji w drugiej połowie XIX w. Dwustopniowość wyborów (najpierw obywatele głosują w kurii, potem zaś kurie głosują jako całości) znalazła z kolei naśladownictwo w wolnej elekcji króla polskiego oraz w wyborach prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Kolegium Elektorów<sup>816</sup>.

---

<sup>811</sup> W starożytnym Rzymie to najstarsza jednostka podziału obywateli oparta na związkach rodowych. W skład kurii wchodziło dziesięć rodów (*gentes*), początkowo tylko patrycjuszowskich, a później również plebejskich. Przedstawiciele kurii gromadzili się na komicjach kurialnych (z łac. *comitia curiata*). Kuria stanowiła również jednostkę wojskową, a także podatkową - A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 137-139.

<sup>812</sup> Zgodnie z zamysłem zgromadzenie miało odzwierciedlać armię rzymską okresu królestwa, uwzględniając jej podział. Nazwa zgromadzenia wywodziła się zaś od centurii (*centuriae*) - podstawowych jednostek wojskowych, które liczyły pierwotnie 100 obywateli (dla porównania *centurie*, w których gromadzili się obywatele, aby oddać głos nie miały zwykle takiej liczby). *Centurie* dzieliły się na *seniores* tj. (mężczyźni w wieku 46-60 lat), którzy mogli pełnić funkcje porządkowe w mieście oraz na *iuniores* tj. (mężczyźni w wieku 17-45 lat), którzy służyli na froncie. Waga ich głosów była różna, na korzyść starszych obywateli. Serwiusz Tuliusz pierwotnie podzielił społeczeństwo na 5 klas, zgodnie ze statusem, majątkiem (liczonym w dawnych asach), jak też wiekiem. Według Tytusa Liwiusza klasa I liczyła 80 centurii (40 *seniores*, a także 40 *iuniores*). II i III po 20 centurii (10 *seniores*, jak też 10 *iuniores*). IV - 40 centurii i V - 30 centurii. Wspomniane klasy łącznie liczyły 170 centurii piechoty (*pedites*). Dodatkowo było 18 centurii *ekwitów*, a także 5 centurii nieuzbrojonych obywateli (*proletarii*). Razem dokonywało zaś wyboru 193 *centurie* - G. Alföldy, *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, tłum. A. Gierlińska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011, s. 216-219.

<sup>813</sup> Sposób wyboru przedstawicieli do zgromadzenia, charakteryzujący się podziałem wyborców na tzw. *curie*. Liczba deputowanych pochodzących z wyboru danej kurii, zależec mogła zaś od danego cenzusu majątkowego, wykształcenia, jak również statusu społecznego - A. Kosicka-Pajewska, *Zachowawcza myśl polityczna w Galicji w latach 1864-1914*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002, s. 109-110.

<sup>814</sup> T. Łoposzko, *Historia społeczna republikańskiego Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987, s. 187-188.

<sup>815</sup> Istniejący wśród Galicji w latach 1861-1918 organ przedstawicielski, który był kompetentny w niektórych sprawach wewnętrznych Galicji (gospodarka, oświata i kultura). Działalność Sejmu Krajowego można podzielić na dwa pola: zasadnicze, dotyczyło ono głównie realizacji powierzonych Sejmowi kompetencji w zakresie spraw galicyjskich oraz szersze, które związane było ze staraniami o poszerzenie galicyjskiej autonomii. Sejm Krajowy podejmował wówczas szereg różnych czynności mających na celu powiększenie zakresu swojej samodzielności. W latach 1866-1867 rozważano nawet próbę nacisku na rząd wśród Wiednia w celu odstąpienia od planowanej reformy dualistycznej na rzecz szerszej, jednocześnie zmieniającej ustrój monarchii w federacyjny. Ostatecznie delegaci Sejmu galicyjskiej wzięli udział w obradach Rady Państwa w 1867 r. Jednak w kolejnych latach (1868-1873) Sejm Krajowy prowadził tzw. „kampanię rezolucyjną” mającą na celu powiększenie swobody Galicji w ramach monarchii. Dopiero wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Rady Państwa w 1873 r. pozbawiło Sejm Krajowy narzędzia nacisku na władze centralne i zakończyło tę sprawę. W toku tych wydarzeń, choć rząd nie zrealizował najdalej idących postulatów Sejmu, czynił jednak stopniowe koncesje na rzecz języka polskiego i autonomii galicyjskiej (m.in. dzięki temu w 1869 r. zaniechano używania języka niemieckiego w galicyjskiej administracji) - S. Grodziski, *Sejm Krajowy galicyjski 1861-1914*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 173-175.

<sup>816</sup> Konstytucyjny organ państwowy dokonujący co cztery lata wyboru amerykańskiego prezydenta, a także wiceprezydenta. Od 1964 r. elektorów jest 538, czyli tylu, ilu jest kongresmenów plus trzech przedstawicieli Dystryktu Kolumbii.

Także w głosowaniu w Radzie Unii Europejskiej, gdzie najpierw obywatele danego państwa wybierają większością głosów rząd, a ten później dysponuje w Radzie jednym niepodzielnym pakietem głosów.

Większość wiadomości o wyborach w późnorepublikańskim Rzymie zawdzięczamy najwybitniejszemu ówczesnemu politykowi rzymskiemu Markowi Tulliuszowi Cynceronowi. Jego młodszemu bratu Kwintusowi przypisuje się sukces, choć przypuszczalnie niesłusznie, stworzenie pierwszego podręcznika prowadzenia kampanii wyborczych „*Commentariolum petitionis*”<sup>817</sup>. Opisujący dokładnie jakich, niekoniecznie szlachetnych, sposobów powinien użyć ubiegający się o urząd, aby zyskać poklask elektoratu. Wybory, poprzedzone oficjalnym zgłaszaniem kandydatów, kampanią wyborczą i przedwyborczymi zgromadzeniami, a także obserwacją ewentualnych złowróźbnych znaków, które mogły skutkować ich odłożeniem, odbywały się na samym Polu Marsowym<sup>818</sup> znajdującym się poza murami miasta. Począwszy od uchwalonego wśród 139 r. p.n.e. prawa *Lex Gabinia tabellaria* głosowano tajnie, przez samo zaznaczenie znaku przy imieniu lub inicjałach kandydata z listy wypisanej na specjalnej drewnianej tabliczce (z łac. *tabella*) umieszczanej w wiklinowym koszu. Tajność głosowania miała na celu, podobnie jak również w wielu krajach europejskich dwa tysiąclecia później, ograniczenie wyborczej korupcji<sup>819</sup>.

---

Liczba elektorów wystawianych przez dany stan jest równa liczbie jego senatorów, jak również reprezentantów. W senacie każdy stan reprezentuje zaś dwóch senatorów. Liczba reprezentantów jest zależna od liczby obywateli danego stanu (najludniejszym stanem jest Kalifornia, ma pięćdziesięciu pięciu elektorów, a najsłabiej zaludnione stany po trzech). Stołeczny Dystrykt Kolumbii, niebędący stanem, nie ma reprezentacji w kongresie, ale wybiera tylu elektorów, ilu mógłby, gdyby był rzeczywiście stanem - czyli w tym przypadku trzech - A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 192-194.

<sup>817</sup> Większość ówczesnych badaczy uważa, że broszura propagandowa z pierwszej połowy 64 r., zatytułowana „*Commentariolum petitionis*” („O staraniu się o konsulat”), jest - zgodna z tym, co wynika z tekstu - autorstwa samego Kwintusa. Praca ta ma formę listu do brata, a także jest pozornie poradnikiem dla kandydata na konsula. W rzeczywistości jest dziełem wychwalającym kandydaturę Marka. Publikacja ta, przeznaczona do szerokiego rozpowszechnienia, nie zawierała żadnego programu politycznego, ale głosiła, że sam Marek Cynceron powinien pozyskać sobie wszystkie warstwy ludności. Według rad Kwintusa brat powinien przekonać nobilów, że zawsze trzymał z nimi, natomiast ludowi powinien przypominać, że bronił jego praw w sądach i że korzyści ludu nie będą mu zaś obce - J.L. Hendrickson, *On the Authenticity of the Commentariolum Petitionis of Quintus Cicero*, „*The American Journal of Philology*” 1892, t. 13, nr 2, s. 200-202.

<sup>818</sup> To jest miejsce znajdujące się w starożytnym Rzymie, pozostające poza tzw. murami serwiańskimi, w samym zakolu Tybru, na zachód od Kapitolu. Obszar o powierzchni ok. 25 ha, w czasach królewskich poświęcony był Marsowi. Według tradycji Pole Marsowe należało do Tarkwiniusza Pysznego będącym ostatnim królem Rzymu. Po wygnaniu z Rzymu król usiłował przez posłów pertraktować w sprawie zwrotu nieruchomości, a w tajemnicy knuł spisek w celu przywrócenia władzy w mieście. Po wykryciu tych knowań, posłowie zostali zatem wydaleny z miasta, a owe nieruchomości uznano za własność państwa i poświęcono Marsowi. W okresie cesarstwa Pole Marsowe traci na znaczeniu politycznym, wobec zniesienia *comitia centuriata*. Wobec tego zaczyna powstawać tu wiele monumentalnych obiektów reprezentacyjnych. Za panowania samego Augusta na Polu Marsowym wybudowano wiele budowli o charakterze publicznym. Powstały tu teatry Agryppy, teatry Marcellusa i Balbusa, Panteon, ołtarz Ara Pacis, Mauzoleum Augusta oraz portyk Oktawii. Tyberiusz wznosił tu swój łuk triumfalny, Neron - łuk triumfalny, amfiteatr i teatry, a Domicjan - odeon i stadion - P. Jacobs, D. Conlin, *Campus Martius: The Field of Mars in the Life of Ancient Rome*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, s. 133-135.

<sup>819</sup> L. Diamond, L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005, s. 123-125.



W przypadku głosowania ustaw, od 137 r. p.n.e. (prawo *Lex Cassia tabellaria*<sup>820</sup>) każdy z głosujących otrzymywał dwie tabliczki: na jednej widniała litera A (od łac. *antiquo* - jestem za starym prawem), a na drugiej litera V bądź VR (od łac. *uti rogas* - głosuję za nowym prawem). Sędziowie z kolei mieli do dyspozycji trzy tabliczki - mogli uznać oskarżonego za winnego lub niewinnego, a także wstrzymać się od samego wyrażenia opinii. Marek Cynceron określał taką tabliczkę jako *Tabella vindex tacitae libertatis* - „tabliczkę poręczycielkę milczącej wolności”, do czego, być może, nawiązywał autor anonimowego traktatu politycznego z pierwszej połowy XVIII w. - „Głos wolny wolność ubezpieczający”. Traktat ten, przypisywany jest królowi Stanisławowi Leszczyńskiemu<sup>821</sup>. Zawierał między innymi projekty reformy ordynacji wyborczej Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Wcześniej stosowano też w Rzymie głosowanie za pomocą białych oraz czarnych kamyków.

Taką metodą decyzje podejmował lud rzymski (*populus*), natomiast Senat<sup>822</sup> (*senatus*) głosował w sposób znany nam już z powyższej treści. Po zakończeniu debaty nad wnioskiem przewodniczący obradom urzędnik, którym był zwykle jeden z dwóch konsulów, poddawał go pod głosowanie, wymawiając formułę: „*Qui hoc censetis, illuc transite; qui alia omnia, in hanc partem*” (Którzy tak sądzicie, przejdźcie tam; którzy cokolwiek innego, dołączcie do tej części). Następnie sami senatorowie popierający wniosek gromadzili się zwykle obok wnioskodawcy, pozostali zaś - w innej wyznaczonej części sali posiedzeń. Przewodniczący oceniał samą liczebność obu grup, po czym oznajmiał następujące słowa: „*Haec pars maior videtur*” (Ta część wygląda na większą). Jeżeli większość opowiedziała się za samą rezolucją i nie zawetował jej jeden z trybunów ludowych<sup>823</sup>, stawała się ona oficjalną uchwałą Senatu (*senatus consultum*)<sup>824</sup>.

---

<sup>820</sup> Ustawa rzymska wydana w 137 r. p.n.e. na wniosek trybuna Luciusa Cassiusa Ravilli. Wprowadziła tajność w głosowaniu zgromadzenia ludowego działającego w charakterze sądu, z wyjątkiem spraw o zdradę. Wyjątek dotyczący zdrady został później zniesiony przez *Lex Caelia tabellaria* w 107 r. p.n.e. - A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Lawbook Exchange, Clark 2014, s. 434-435.

<sup>821</sup> Król Polski w latach 1704-1709 oraz 1733-1736. Był głęboko wierzącym, a także praktykującym katolikiem, co znalazło wyraz w jego samej twórczości. Przetłumaczył z języka francuskiego dzieła religijne: M. Clémenta, „Rozmowy duszy z Panem Bogiem”, które były wybrane ze słów Św. Augustyna i Nicolasa Fontaine „Historię Nowego i Starego testamentu”. W 1760 r. ogłosił w Nancy swoją rozprawę „*L'incrédulité combatue par le simple bon sens*”, w której przeciwstawił się przedstawicielom nurtu religijno-filozoficznego zwanego deizmem - J. Feldman, *Stanisław Leszczyński*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1948, s. 109-111.

<sup>822</sup> W obliczu zaś corocznej zmiany urzędników rzymskiej magistratury, senat, którego członkowie wybierani byli dożywotnio, stanowił ostoję politycznej ciągłości. Powodowało to systematyczny wzrost jego znaczenia w systemie sprawowania władzy - K. Kolańczyk, *Prawo Rzymskie*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 141-142.

<sup>823</sup> Urząd w republice rzymskiej utworzony w 494 r. p.n.e., którego podstawowym zadaniem była sama ochrona interesów obywateli, a zwłaszcza plebejuszy przed arbitrażem patrycjuszów w senacie i samowolą urzędników. Początkowo na roczną kadencję wybierano dwóch bądź czterech trybunów (po jednym dla każdej z czterech *tribus urbanae*). Następnie ok. 457 r. p.n.e. ich liczba wzrosła do dziesięciu - T. Łoposzko, *Trybunat Publiusza Klodiusza w świetle źródeł i historiografii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 191-192.

<sup>824</sup> T. Łoposzko, *Zarys dziejów społecznych Cesarstwa Rzymskiego*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1989, s. 149-151.

Nieodłączną cechą demokracji jest istotne dokonywanie ciągłych wyborów. Podczas wyborów, w ogólnym przypadku wybierana jest jedna z wielu opcji. Głosowanie jest jedną z technik podejmowania rozstrzygnięć przez same organy kolegialne<sup>825</sup> (np. izbę niższą bądź wyższą parlamentu czy rządu) lub zgromadzenia (np. uprawnionych do udziału wewnątrz wyborów parlamentarnych w konkretnym okręgu wyborczym, jak również cały elektorat w państwie). Głosowanie polega na wyrażeniu swego stanowiska (poparcia bądź sprzeciwu) w określonej sprawie przy pomocy jakiegoś umownego znaku (np. karty do głosowania, podniesienia ręki itp.). W głosowaniu przez indywidualny akt wyrażenia woli elektorat<sup>826</sup> dokonuje wyboru jednej albo kilku spośród przedstawionych propozycji lub możliwości, bądź też od takiego wyboru się powstrzymuje. Uzyskanie odpowiedniej liczby głosów jest warunkiem nadania mocy wiążącej rozstrzygnięciu podjętemu wewnątrz głosowania. Podczas ustalania wyniku głosowania pod uwagę brane są jedynie głosy ważne<sup>827</sup>.

Przy wyborze rodzaju większości, bierze się pod uwagę w głównej mierze samą wagę podejmowanej decyzji, a także chęć uzyskania konsensu. Nadto dla spraw najistotniejszych dla danej zbiorowości (uchwalenie, zmiana konstytucji) przy podejmowaniu decyzji stosuje się najczęściej zaś większość kwalifikowaną w taki sposób, aby zaakcentować szczególne znaczenie głosowania wśród tej kwestii. B. Banaszak wskazuje na kolejną przesłankę przy wyborze rodzaju większości - na tzw. koszty podjęcia decyzji. Przy wskazaniu większości zwykłej są one najmniejsze<sup>828</sup>. Gdy przechodzimy bowiem od większości kwalifikowanej do większości bezwzględnej, a w końcu do samej większości względnej, wówczas w bardzo widoczny sposób obniżają się wtedy tzw. koszty decyzyjne. Kiedy zaś wewnątrz głosowania decyduje większość kwalifikowana, znaczna część decyzji jest blokowana - co powoduje, że podejmowane są one z trudem. Natomiast gdy do zadecydowania potrzeba jakiegokolwiek większości, ona podejmowana jest zawsze.

---

<sup>825</sup> Wieloosobowa oraz zorganizowana instytucja utworzona na podstawie prawa, wspólnie podejmująca decyzje i solidarnie ponosząca odpowiedzialność - F. Ryszka, *Nauka o polityce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 79-80.

<sup>826</sup> Ogół osób posiadających prawo do głosowania. W zależności zaś od ustroju politycznego elektorat stanowi pewną część populacji. W wyborach bezpośrednich jest to ogół osób posiadających czynne prawo wyborcze (prawo do udziału w głosowaniu). Biorąc pod uwagę same wybory osób mających sprawować władzę w danych państwach do początków XX w. to elektorat stanowili wyłącznie mężczyźni. Wcześniej w krajach zachodnich tylko biali mężczyźni. W Polsce czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 18 lat i nie jest ubezwłasnowolniony bądź skazany na karę pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych. Jednakże w wyborach pośrednich jest to ogół osób powołanych do dokonania wyboru na określone stanowisko bądź powołania określonego organu - A. Sokal, *Elektorat*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokal, B. Michałak, P. Uziębło, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 141-143.

<sup>827</sup> M. Żerkowska-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Scholar, Warszawa 2017, s. 144-145.

<sup>828</sup> Ch. Dartmann, G. Wassilowsky, T. Weller, *Technik und Symbolik vormoderner Wahlverfahren*, Oldenbourg, München 2010, s. 198-200.

Ponadto jednym z determinantów obniżania pułapów większościowych jest chęć ułatwienia podejmowania samych decyzji, a co za tym idzie - pewność, że dana kwestia zostanie bowiem rozstrzygnięta<sup>829</sup>. Przy podejmowaniu decyzji większością głosów pomijane jest powszednio stanowisko grup, które nie uzyskały większości. W uproszczeniu można stwierdzić, iż ich głosy są stracone w takim znaczeniu, że mniejszość nie jest reprezentowana, a zwycięzca „bierze wszystko”<sup>830</sup>.

Jeżeli chodzi o sposoby zaangażowania obywateli wśród demokracji partycypacyjnej to zagadnienie uczestnictwa należy do jednych z najważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem systemów demokratycznych. Problem ten jest obecny w opracowaniach polskich badaczy współczesnego życia politycznego i społecznego. Mikołaj Cześniak twierdzi, że samo pojęcie demokracji zawiera wyobrażenie ludu uczestniczącego wewnątrz procesu sprawowania władzy. Dalej zauważa on, że uczestnictwo współcześnie przybiera głównie postać partycypacji wyborczej, a jego wysoki poziom jest bardzo istotny, „w powiązaniu z kwestią obywatelskiej wolności”<sup>831</sup>. W innym miejscu wyróżnia Cześniak dwa rozumienia pojęcia „demokracja”: klasyczne oraz elitarystyczne<sup>832</sup>. W ujęciu klasycznym uczestnictwo we wspólnocie, w tym partycypacja polityczna, łączy się zaś z indywidualną samorealizacją jednostek. Natomiast podejście elitarystyczne nazywane również rewizjonistycznym, wiązane w tym wypadku przez autora z G. Sartorem, oznacza rozumienie demokracji jako konkurencji. W tym przypadku uczestnictwo polityczne występujące na różnych poziomach nie ma tak istotnego znaczenia<sup>833</sup>.

Dla adekwatności każdego z tych podejść duże znaczenie ma tzw. kwestia wielkości organizmów politycznych. Współczesne demokracje to są organizmy polityczne sterujące bardzo dużymi społeczeństwami. W społeczeństwach tych występuje głębokie zróżnicowanie w zakresie ideałów, systemów wartości, postaw wobec religii czy stylów życia etc. W takich warunkach ma trudności z samym utożsamianiem się ze wspólnotą polityczną jako całością. Okoliczność ta ogranicza zaangażowanie jednostek w życie polityczne. Dlatego współczesne warunki społeczne zasadniczo są bardziej sprzyjające dla drugiego z wymienionych podejść. Jednak uczestnictwo polityczne jest nieustannie, a w szczególności współcześnie, niezwykle istotne przynajmniej z trzech powodów:

---

<sup>829</sup> D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske und Budrich, Opladen 2004, s. 138-141.

<sup>830</sup> K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven 1963, s. 81-83.

<sup>831</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce 1991-2001*, [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 149-151.

<sup>832</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Scholar, Warszawa 2007, s. 9-11.

<sup>833</sup> S.B. Sarason, *Psychological Sense of Community: Prospects for a Community Psychology*, Jossey-Bass, San Francisco 1974, s. 154-156.

- 1) Jak zauważają partycypacyści, samo uczestnictwo w polityce powinno oznaczać coś więcej niż tylko uczestnictwo wyborcze. Podkreślają oni, że ograniczanie się do uczestnictwa wyborczego prowadzi do wyłaniania się zuboższej wersji systemu demokratycznego,
- 2) Uczestnictwo wyborcze wiąże się z legitymizacją władzy,
- 3) Niskie uczestnictwo wyborcze konsoliduje z samym naruszeniem zasady równości. Występuje w przypadku, gdy poziom uczestnictwa skorelowany jest z położeniem w strukturze społecznej<sup>834</sup>.

Uczestnictwo polityczne jest kluczowe, nie tylko dla samego systemu społeczeństwa czy wspólnoty, ale także dla samej jednostki. Uczestnicząc w życiu politycznym, jednostki nawiązują polemikę z poglądami innych uczestników. Jednostka w trakcie uczestnictwa politycznego musi nadać swoim postawom i poglądom określoną postać. W tym wypadku postawy oraz poglądy, będąc manifestacją indywidualnych wartości, a także interesów, muszą jednocześnie odnosić się do postaw, jak też poglądów innych uczestników życia politycznego. Także przybrać formę dla tych uczestników zrozumiałą. Uwarunkowanie to zauważa, Martin Lipset, który powołując się na badania, pokazuje, że jednostki powstrzymujące się od udziału w życiu politycznym często są przedstawicielami stanowisk skrajnych oraz reprezentujących cyniczne<sup>835</sup> postawy wobec społeczeństwa<sup>836</sup>.

Współcześnie najczęściej występującym ukształtowaniem uczestnictwa politycznego jest wówczas uczestnictwo wyborcze. Jednak autorzy podkreślający znaczenie demokracji partycypacyjnej uważają, że uczestnictwo wyborcze jest gorszą, niepełną formą uczestnictwa albo w ogóle nie zasługuje na miano uczestnictwa politycznego.

---

<sup>834</sup> M. Cześniak, *Uczestnictwo wyborcze: teoretyczne przesłanki, modele wyjaśniania, analizy empiryczne*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2, s. 51-53.

<sup>835</sup> Postawa etyczna, charakteryzująca się nieuznawaniem oraz podważaniem wartości i norm obowiązujących w danym środowisku. Cynizm wiąże się z negatywnym poglądem na samą naturę ludzką. Zgodnie z tym uznaje, że jednostki dążą do realizacji swoich interesów oraz wątpi w autentyczność altruistycznych motywów działań. Według cyników nie istnieją „wyższe wartości”, „wzniosłe cele” czy też ideały (np. dobro powszechne, rodzina, Bóg). Widnieją jedynie jako słowa, za pomocą których jednostki oszukują same siebie, bądź które służą jednym do manipulacji drugimi. Tym samym podając je w wątpliwość obnaża się ludzkie zaś zakłamanie. Współczesne znaczenie cynizmu jest różnokierunkowe od poglądów starożytnej filozofii cynickiej, powstałej w V w. p.n.e. Dla starożytnych cyników (np. Antystenesa czy Diogenesa z Synopy) odrzucenie powszechnie obowiązujących norm, a także wartości było warunkiem dobrego życia. Bogactwo, sława oraz inne dążenia większości ludzi uniemożliwiają osiągnięcie cnoty i zniewalają człowieka, dlatego powinno się z nich rezygnować. Współczesne rozumienie słowa cynizm jest efektem wybiórczego potraktowania doktryny cynickiej przez XVIII oraz XIX wiecznych historyków filozofii, akcentujących jego odrzucenie obowiązującego porządku społecznego. Mianem „cynika” zaczęto określać osoby, które nie odwołują się do założeń filozofii cynickiej, a po prostu podważające obowiązujące hierarchie wartości (np. J. Rousseau). „Cynik”, podobnie jak „stoik” czy „epikurejczyk”, stały się wtedy tylko częścią języka potocznego, nie mając już związku z doktrynami filozoficznymi - G. Reale, *Historia filozofii starożytnej*, t. 4, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2012, s. 254-255.

<sup>836</sup> S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, tłum. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 233-234.

Na przykład Giovanni Sartori nawet referendum traktuje jako procedurę dalece niedoskonałą, bo, choć należy ona do instytucji demokracji partycypacyjnej, to brakuje jej ważnej cechy demokracji partycypacyjnej, jaką jest bezpośrednio oddziaływanie między uczestnikami, które umożliwia dyskusję i doskonalenie opinii<sup>837</sup>.

Rozbudowany bowiem katalog czynników społecznych warunkujących partycypację polityczną stworzył sam Robert Alan Dahl. W jego zaś analizach skłonności do korzystania przez jednostki z posiadanych przez nie możliwości wpływu politycznego znajdujemy szereg czynników, które odnoszą się zarówno do płytszych, jak również głębszych uwarunkowań społecznego funkcjonowania jednostki. Znajdujemy tam takie wyznaczniki, jak dochód, aktywność towarzyska jednostki, jej miejsce w lokalnej strukturze politycznej, wykształcenie, syndrom klasy średniej<sup>838</sup>, wiara w przekaz działalności politycznej (*condidence to political activity*), miejsce w strukturze zawodowej czy kolor skóry i preferowany typ uczestnictwa<sup>839</sup>.

Wspomniany sam Mikołaj Cześnik wśród swoich badań o uczestnictwie wyborczym wyróżnia trzy determinanty tego zjawiska:

- 1) Posiadane przez jednostkę zasoby,
- 2) Skłonności i dyspozycje do bycia mobilizowanym,
- 3) Motywacje instrumentalne<sup>840</sup>.

Ujęcie to wydaje się wykorzystywać wszystkie ustalenia perspektyw wcześniejszego, rozwijając jednocześnie analizę badanej współzależności. Zasoby, które mogą stymulować jednostkę do samego uczestnictwa politycznego, to nic innego, jak tzw. dobra społeczne<sup>841</sup>. Posiadanie ich jest konsekwencją zajmowania określonego miejsca w strukturze społecznej.

---

<sup>837</sup> G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 143-146.

<sup>838</sup> W obecnym rozumieniu tego pojęcia do klasy średniej włącza się przede wszystkim kategorie społeczno-zawodowe, charakteryzujące się bowiem względną samodzielnością (osoby pracujące we własnych firmach lub wykonujące pracę umysłową), oraz pewnym poziomem dobrobytu, niebędące jednakże ani posiadaczami dużych majątków, ani nielegitymujące się arystokratycznym pochodzeniem (głównie dotyczy Wielkiej Brytanii). Do klasy średniej należą przede wszystkim osoby o wyższym wykształceniu oraz o wyższych kompetencjach kulturowych niż sama klasa robotnicza (niższa). W tak zwanych społeczeństwach nowoczesnych, a szczególnie w ponowoczesnych, klasa średnia stanowi większość populacji. Obecnie klasę średnią zasilają coraz bardziej tzw. *wired workers*, czyli osoby zajmujące się wytwarzaniem, a także przetwarzaniem informacji, jak również menedżerowie średniego szczebla czy pracownicy administracji. Klasa średnia nie ma ostrych granic i ciągle jest redefiniowana przez samych socjologów czy ekonomistów. - A. Giddens, *Socjologia*, Zysk i S-ka, Poznań 1998, s. 172-174.

<sup>839</sup> R.A. Dahl, *Who Governs?...*, op. cit., s. 270-274.

<sup>840</sup> M. Rachwał, *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 46-47.

<sup>841</sup> Dobra, które ze względów fizycznych mogłyby być dobrami prywatnymi, ale bowiem z różnych powodów są dostępne dla każdego obywatela oraz finansowane z funduszy publicznych (np. w Polsce: oświata, opieka zdrowotna). W przypadku zaś osób o niskich dochodach indywidualnych, użyteczność dobra społecznego jest wysoka. Wynika to z faktu, że dla obywatela o niskich dochodach często jedyną szansą korzystania z pewnych usług jest ich bezpłatność. Jednak wraz ze wzrostem dochodów jednostki, użyteczność ta spada, gdyż w takim przypadku możliwa jest zamiana dóbr społecznych na dobra prywatne, które zazwyczaj charakteryzują się wyższym standardem - S. Owsiak, *Finanse*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 141-142.

Chodzi tu nie tylko o kapitał ekonomiczny<sup>842</sup>, ale również społeczny<sup>843</sup>, na który składają się takie okoliczności, jak możliwości oddziaływania z racji posiadanych funkcji, znaczenie, a także relacje społeczne związane z wykonywanym zawodem, istniejące relacje nieformalne (rodzinne, koleżeńskie etc.) czy dyspozycje do przejawiania bowiem określonych zachowań społecznych związane z posiadaniem wykształceniem. Skłonności oraz dyspozycje do bycia mobilizowanym w dużej mierze są prostą konsekwencją do samego posiadania tych aktywów składających się na kapitał ekonomiczny i społeczny. Natomiast motywacje instrumentalne to ta część uwarunkowania uczestnictwa politycznego, która jest konsekwencją jednostki jako aktora życia politycznego zmierzającego do samej realizacji swych wartości, jak również interesów<sup>844</sup>.

W innym miejscu Mikołaj Cześniak dzieli same czynniki kształtujące tę aktywność na te, które tworzą same uwarunkowania ogólnospołeczne (nazywa je makroanalitycznymi) i te, które wpływają na postawy poszczególnych jednostek bądź małych grup społecznych (czynniki mikroanalityczne)<sup>845</sup>. Model wyjaśniania związany z pierwszą grupą czynników odsyła nas do typologii organizmów społecznych, która uwzględnia kulturowo ukształtowane właściwości tych organizmów. Wśród organizmów społecznych możemy wyróżnić takie, które opierają się w przeważającym stopniu na istnieniu więzi wspólnotowej. Indywidualna identyfikacja jednostki w tym wypadku jest silnie związana z postrzeganiem siebie jako części większej całości. Całość tę stanowi społeczeństwo wyobrażone często jako struktura samych instytucji politycznych. Przeciwny typ organizmów społecznych stanowią takie organizmy, których spoiwem jest zaś racjonalna współpraca jednostek nastawionych przede wszystkim na tzw. indywidualną samorealizację. Te organizmy w mniejszym stopniu mają charakter wspólnoty a także nie skłaniają jednostek do wzmoczonej aktywności politycznej.

---

<sup>842</sup> Termin z dziedziny ekonomii, a także finansów oznaczający zasoby trwałe (majątek, środki, aktywa) służące rozpoczęciu lub kontynuacji działalności gospodarczej. Jest jednym z podstawowych, klasycznych czynników produkcji, obok pracy i ziemi. Pieniądz nie zawsze jest kapitałem. Staje się nim dopiero wówczas, gdy znajdzie się w ręku kapitalisty i kiedy zostaje przez niego wydatkowany dla osiągnięcia zysku. W tym celu przeznaczona na zakup środków produkcji i siły roboczej. Kapitał ulega przekształceniu na kapitał produkcyjny, przy którego pomocy kapitalista rozpoczyna produkcję - A. Matysiak, *Kapitał jako proces*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2008, nr 6, s. 35-37.

<sup>843</sup> Innymi słowy, w rozumieniu R. Putnama, kapitał społeczny oznacza ogół norm, sieci wzajemnego zaufania, lojalności, jak również poziomych sieci zależności w danej grupie społecznej. Znanym kontynuatorem tej szkoły definiowania kapitału społecznego jest sam Francis Fukuyama, według którego w odniesieniu do społeczeństwa, kapitał społeczny oznacza umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji własnych interesów. Warto podkreślić, że w tym paradygmacie kapitał społeczny jest niezbędnym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie kapitału społecznego po spopularyzowaniu go przez R. Putnama stało się częstym elementem studiów nad pozaekonomicznymi źródłami oraz uwarunkowaniami rozwoju gospodarczego. Przykładem zainteresowania się nim przez instytucje rządowe i pozarządowe są studia nad zasobami kapitału społecznego prowadzone przez instytucję Bank Światowy - F. Fukuyama, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. Śliwa, L. Śliwa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1997, s. 166-167.

<sup>844</sup> M. Marczevska-Rytka, *Stan i perspektywy...*, op. cit., s. 76-77.

<sup>845</sup> M. Cześniak, *Uczestnictwo wyborcze...*, op. cit., s. 104-105.

Większą aktywność polityczną obserwujemy naturalnie w organizmach pierwszego typu<sup>846</sup>.

Drugi, mikroanalityczny model wyjaśniania bowiem uwarunkowania tej aktywności politycznej<sup>847</sup>. Wiąże się on z indywidualnymi cechami społecznymi jednostki. W zakresie czynników określających indywidualną aktywność społeczną<sup>848</sup> jednostki autor wyróżnia w tym miejscu trzy obszary odpowiadające wspomnianym wyżej determinantom:

- 1) Zasoby, jakie jednostka uruchamia w przebiegu interakcji,
- 2) Czynniki mobilizujące do działania,
- 3) Instrumentalność - czynnik odwołujący się do indywidualnej kalkulacji jednostki.

Pierwszy oraz drugi obszar wiążą się z wyróżnionymi przez wcześniej wymienionych autorów wyznacznikami społecznymi. Zasoby, jakimi dysponuje jednostka w ramach działań społecznych są konsekwencją jej położenia wśród struktury społecznej. Struktura społeczna jest bowiem hierarchią, działu podstawowych dóbr społecznych, jakimi są dobra materialne, prestiż<sup>849</sup> oraz dostęp do władzy. Dobra te są zasobami wykorzystywanymi przez jednostkę w procesach interakcji społecznej<sup>850</sup>. Z kolei mobilizacja do działania wynika zaś z istnienia wśród społeczeństwa określonych mechanizmów jednostek wewnątrz istniejących procesów ogólnospołecznych.

---

<sup>846</sup> S. Breinlinger, C. Kelly, *The Social Psychology of Collective Action*, Routledge, London 2014, s. 116-118.

<sup>847</sup> Ogół działań polegających na formowaniu i realizacji celów politycznych, związanych z rolami spełnianymi przez jednostki bądź grupy w ramach systemu politycznego. Aktywność polityczna określa stopień uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji oraz poziomu zaangażowania w życie polityczne. Aktywność polityczna może być rozumiana w charakterze uczestnictwa politycznego - A. Kieserling, *Kommunikation unter Anwesenden: Studien über Interaktionssysteme*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1999, s. 154-155.

<sup>848</sup> Osoba pracująca aktywnie na rzecz wspólnoty obywatelskiej oraz aktywista. Aktywny członek, organizator i uczestnik stowarzyszeń, a także ruchów społecznych, fundacji oraz organizacji społecznych i samorządowych. Może działać na rzecz samej ochrony środowiska (ekolog) bądź występować w społecznym interesie lokalnych społeczności. Działacz społeczny swoją działalność wykonuje z własnej woli oraz bezinteresownie. W lokalnych społecznościach jest często pomysłodawcą, jak również katalizatorem różnego typu inicjatyw społecznych oraz organizatorem festynów, wycieczek, pielgrzymek czy kwest. W zakresie działalności społecznej charakteryzuje się dobrowolnością, jak też samorzutnością i bezinteresownością materialną - J. Polakowska-Kujawa, *Socjologia ogólna: wybrane problemy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007, s. 149-150.

<sup>849</sup> W socjologii prestiż jest zaś subiektywnym kryterium stratyfikacji, opartym na wartościujących podstawach emocjonalnych, jak również obiektywnych czynnikach stratyfikacji - wykształceniu, wykonywanym zawodzie, stylu życia czy dochodach. Ponadto jest prezentowany z tzw. składowych wymienianego statusu społecznego - K. Skarżyńska, *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981, s. 137-138.

<sup>850</sup> Model ten pojawił się pod koniec XIX w., jak również tłumaczył on istnienie społeczeństwa nie jako tworów, który jest wynikiem wrodzonych atrybutów jednostek, ale jako sam byt, istniejący jedynie dzięki wzajemnym oddziaływaniom jednostek. Georg Simmel w interakcjach widział formy uspołecznienia, natomiast Max Weber działania społeczne. W tym modelu wszelkie struktury należy pojmować jako same układy interakcji elementów składających się na te struktury. Przy czym w ujęciu samej socjologii humanistycznej oddziałujące elementy, to świadome jednostki, które mogą kierować się swoimi wartościami czy interesami. W ujęciu funkcjonalnym Talcotta Parsonsa interakcja jest jednym z podstawowych elementów systemu, ponieważ sam system społeczny jest kompozycją działań między jednostkami. W interakcjonizmie symbolicznym dla którego pojęcie interakcji jest bazowe, istnienie społeczeństwa jest możliwe tylko dzięki odtwarzaniu, a także podtrzymywaniu sytuacji interakcyjnych. Jednakże w ujęciu Giddensa, twórcy koncepcji strukturalizacji, struktura społeczna istnieje dzięki interakcjom, które są z kolei zależne od uwarunkowań strukturalnych danego społeczeństwa, czy też danej grupy - H. Abels, *Einführung in die Soziologie*, t. 1, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, s. 181-182.

Wynika to dodatkowo z indywidualnych predyspozycji poszczególnych jednostek do bycia podatnym na działanie tych właśnie mechanizmów. Predyspozycje takie powstają jako skutek procesów socjalizacji<sup>851</sup>, nabywania wiedzy i różnorodnych kompetencji. Mogą być również częścią samych oraz naturalnych uwarunkowań genetycznych jednostki. Skłonność do bycia mobilizowanym może zatem być konsekwencją różnorodnych zjawisk. Dla przykładu autor wskazuje w tym miejscu na umiejętność partii politycznych do tworzenia samych warunków sprzyjających identyfikacji partyjnej. Innym takim zjawiskiem może być zaś występowanie syndromu klasy średniej, w ramach którego mieści się, między innymi, postawa aktywności społecznej.

W jaki sposób ukazane tu uwarunkowania zaangażowania wewnątrz polityki mogą przekładać się na samą pozycję demokracji partycypacyjnej w podwyższeniu poziomu tego zaangażowania? Aby móc odpowiedzieć na to postawione pytanie, postanowiłem przyjrzeć się bliżej niektórym z wymienionych uwarunkowań<sup>852</sup>.

W wymienionym zestawie czynników społecznych, które kształtują samą aktywność polityczną jednostek, Dahl umieścił, między innymi, preferowany typ uczestnictwa. Zjawiska uczestnictwa wśród życia politycznego poddał on klasyfikacji ze względu na dwa kryteria<sup>853</sup>. Pierwszym z nich jest częstotliwość uczestnictwa - cecha ta tworzy kontinuum od uczestnictwa sporadycznego do całkowicie systematycznego. Drugim warunkiem jest zakres uczestnictwa, tzn. obszar kwestii do rozstrzygnięcia, które skłaniają jednostkę do zaangażowania - tutaj mamy kontinuum możliwości od zaangażowania konkretną kwestię (np. decyzję związaną z lokalizacją wysypiska do takiego zaangażowania, które wyraża się zaś w manifestowaniu w wielu kwestiach dotyczących różnorodnych sfer życia).

---

<sup>851</sup> Mechanizm socjalizacji polega na tym, że społeczeństwo determinuje sposoby zaspokajania potrzeb przez jednostkę. Stosuje ono jeden, albo zaledwie kilka sposobów, które przyswaja dana osoba i je realizuje w swoim życiu. Staje się w ten sposób zdolną do powielania tych metod, a także wynajdywania środków w otoczeniu do zaspokajania własnych potrzeb. Zresztą grupa nie pozostawia zbytniego marginesu swobody w wyborze tych środków, jak też stosowaniu określonych sposobów. Występuje silny nacisk na podporządkowanie się jednostki obowiązującym już wzorom społecznego zachowania się w określonych sytuacjach związanych z zaspokajaniem potrzeb. Socjalizacja zresztą determinuje upodobania członków grupy, ich gusty w zakresie wyboru określonych środków związanych bezpośrednio zatem z funkcjonowaniem organizmu, albo zachowaniem swojego statusu społecznego. Na drodze socjalizacji człowiek uczy się podstaw interakcji społecznych, poznaje społeczne normy postępowania, wartości, nabywa umiejętność posługiwania się przedmiotami oraz kształtuje swoją osobowość. Występują różne mechanizmy socjalizacyjne: pełnione role społeczne, będące głównym atrybutem osobowości, następnie odruchy warunkowe i socjalizacja, motywy oraz aspiracje i identyfikacja plus internalizacja. Pełniona przez jednostkę rola społeczna wyznacza jej pozycję w strukturze grupy, określa jej uprawnienia nadane przez grupę, a także czynniki zabezpieczenia tych uprawnień oraz obowiązki, jakie musi ona wypełnić - J. Górniewicz, *Teoria wychowania*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2008, s. 189-190.

<sup>852</sup> E.M. Marciniak, P. Załęski, *Człowiek w świecie polityki*, [w:] *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, wyd. IV, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 112-113.

<sup>853</sup> S. Scarrow, *Aktywność polityczna i członkostwo partyjne*, [w:] *Zachowania polityczne*, red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann, tłum. T. Płudowski, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2010, s. 115-116.



Przez skrzyżowanie tych dwóch kryteriów uzyskujemy cztery możliwe typy zaangażowania politycznego<sup>854</sup>.

Typy uczestnictwa politycznego według samego Roberta A. Dahla możemy wyróżnić ze względu na zakres uczestnictwa oraz jego częstotliwość:

- 1) Zakres uczestnictwa - jedna kwestia:
  - a) Częstotliwość niska - uczestnictwo sporadyczne (często jednorazowe) dotyczące określonej kwestii,
  - b) Powtarzalność wysoka - przynależność systematyczna dotycząca tylko jednej (najczęściej zawsze tej samej) kwestii.
- 2) Obszar partycypowania - wiele kwestii:
  - a) Cykliczność niska - członkostwo sporadyczne dotyczące różnorodnych kwestii,
  - b) Regularność wysoka - uczestnictwo systematyczne dotyczące wielu odmiennych kwestii<sup>855</sup>.

Przeprowadzone badania pozwoliły Robertowi Dahlowi na sformułowanie wniosku, że preferowanym typem uczestnictwa jest zaś uczestnictwo jednorazowe, dotyczące jednej, konkretnej kwestii (*occasional, specialized, participants*). Jest to właśnie ten typ uczestnictwa występujący w przypadku referendum, a także debat publicznych<sup>856</sup>.

Z kolei spośród wyróżnionych przez samego Mikołaja Cześnika trzech determinantów dotyczących uczestnictwa wyborczego, przynajmniej dwa z nich w wyraźny sposób odnoszą się do zaangażowania politycznego dokonującego się bowiem wśród warunków demokracji partycypacyjnej. Są nimi skłonności i dyspozycje do bycia mobilizowanym oraz motywacje instrumentalne. Jak mówi wspomniany autor, skłonności, jak również dyspozycje do bycia mobilizowanym zależą zarówno od cech indywidualnych jednostek, jak też od samych cech mobilizujących aktorów życia społecznego<sup>857</sup>.

Natomiast motywacje instrumentalne powstają, jak mówi sam Mikołaj Cześnik wtedy, kiedy dostrzegalny jest wpływ zachowania wyborczego na realizację indywidualnych celów. Także w tym wypadku mamy sytuację typową dla warunków demokracji partycypacyjnej.

---

<sup>854</sup> A. Turska-Kawa, *Specyfika motywacji w aktywności politycznej*, [w:] *Osobliwości polskiej demokracji w XXI wieku. Uwarunkowania kulturowo-medialne*, red. J. Golinowski, F. Pierzchański, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2011, s. 99-100.

<sup>855</sup> R.J. Dalton, *Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation*, "Political Studies" 2008, t. 56, nr 1, s. 82-83.

<sup>856</sup> Debata publiczna jest niezbędna dla zapewnienia jawności i przejrzystości działania administracji publicznej, rozliczalności decydentów, a także zaangażowania interesariuszy w realizację zadań publicznych - K. Jacobsson, *Discursive Will Formation and the Question of Legitimacy in European Politics*, „Scandinavian Political Studies” 1997, t. 1, nr 20, s. 74-75.

<sup>857</sup> J. Ekman, E. Amnå, *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*, "Human Affairs" 2012, t. 3, nr 22, s. 283-284.

Wszelkie procedury występujące zaś w granicach samej demokracji partycypacyjnej możliwe są do uruchomienia jedynie i tylko w sytuacji, kiedy omawiane w ramach procedury kwestie są zrozumiałe dla jednostek oraz są one bliskie bezpośrednio otaczającej je rzeczywistości<sup>858</sup>.

Interesujące obserwacje dotyczące społecznych aspektów funkcjonowania demokracji partycypacyjnej zawarte są w opracowaniu socjologicznym samej Mirosławy Grabowskiej oraz Tadeusza Szawiela. Autorzy podkreślają, że demokracja partycypacyjna w dzisiejszych warunkach społecznych na samym poziomie krajowym może mieć jedynie formę referendum. Referendum staje się wydarzeniem społecznym, które pociąga za sobą szereg konsekwencji:

- Po pierwsze, każde referendum wymaga od uczestnika określonego (najczęściej wysokiego) poziomu kompetencji, niezbędnego do tego, aby z poczuciem pełnej świadomości udzielić odpowiedzi,
- Po drugie, sama procedura referendalna wymaga zaś zaangażowania, jak również zdyscyplinowania. Jednostka biorąca udział w referendum angażuje się nie tylko poprzez uczestnictwo w rytuale wśród lokalu wyborczego<sup>859</sup>, ale przede wszystkim poprzez wzięcie biernego a czasami także czynnego, udziału w swoistym procesie edukacyjnym, jakim jest kampania referendalna<sup>860</sup> przygotowująca do udzielenia świadomej odpowiedzi.

Przeprowadzone przez autorów analizy pozwalają na sformułowanie samego wniosku, że udział w referendum zwiększa zaangażowanie społeczne jednostki oraz ogólnie wzmacnia identyfikację z samą wspólnotą, w ramach której dokonuje się ta zaś procedura. Co więcej, jak podkreślają autorzy, udział w referendum również wpływa na identyfikację z systemem demokratycznym jako takim. Kolejną istotną cechą referendów jest fakt, że same ograniczają one znaczenie lobbingu, bowiem zmniejszają tym samym możliwość wpływania na decyzje polityczne poza kontrolą obywateli.

---

<sup>858</sup> B. Misztal, *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 187-188.

<sup>859</sup> Pomieszczenie, w którym bowiem wyborcy mogą oddawać swoje głosy w wyborach. W większości krajów na potrzeby lokalu wyborczego adaptuje się pomieszczenia samych instytucji publicznych - szkół, bibliotek itp. W Polsce, zgodnie z kodeksem wyborczym i uchwałami PKW, w lokalu wyborczym powinny znajdować się: godło państwowe, przezroczysta urna mogąca pomieścić wszystkie oddane karty do głosowania, pomieszczenia lub osłony zapewniające tajność głosowania, a także - przybory do pisania oraz plakaty informujące o sposobie głosowania, jak też warunkach ważności głosu. Na zewnątrz lokalu powinna być wywieszona flaga państwowa, natomiast wewnątrz niego godło w widocznym miejscu - D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar, Warszawa 2004, s. 117-118.

<sup>860</sup> Kampania referendalna służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, jak również prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum. Organom jednostki samorządu terytorialnego oraz członkom tych organów zabrania się uczestniczenia na koszt jednostki samorządu terytorialnego w kampanii referendalnej związanej z referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji - art. 28 pkt. 1 i 2 u.r.l.

Referendum jako sama forma demokracji bezpośredniej ma też, zdaniem autorów, cechę, która wpływa ograniczająco na same społeczne konsekwencje tego zdarzenia. Cechą tą jest charakter odpowiedzi „tak” - „nie”, który nie zostawia miejsca na kompromis<sup>861</sup>.

Demokracja partycypacyjna jest zaś zasadą, której realizacja stwarza nowe sytuacje społeczne<sup>862</sup>. Ponadto procedury demokracji partycypacyjnej bardziej niż inne procedury demokratyczne skłaniają jednostki do czynnego udziału w życiu politycznym wspólnoty<sup>863</sup>. Wynika to nie tylko z samego uczestnictwa w akcie głosowania, ale z konieczności podjęcia przez uczestnika życia politycznego wysiłku intelektualnego zmierzającego do ukształtowania świadomej decyzji oraz jej uzasadnienia wobec innych uczestników wspólnoty politycznej. Przez to jednostki zaś modyfikują swoje postawy wobec wspólnoty jako całości. Dalszym krokiem może być określanie swojej indywidualnej tożsamości poprzez samo odniesienie się do demokratycznego systemu politycznego. Demokracja bezpośrednia staje się w ten sposób czynnikiem edukującym jednostki do zaangażowania we wszelkie procedury demokratyczne. Tworzy też rytuał, w ramach którego jednostki manifestują, a także wzmacniają swój związek ze społeczeństwem w ogóle<sup>864</sup>.

---

<sup>861</sup> K. Korzeniowski, *Poczucie podmiotowości - alienacji politycznej: uwarunkowania psychospołeczne*, Nakom, Poznań 1991, s. 124-125.

<sup>862</sup> Określenie przez samych partnerów interakcji dyspozycji do funkcjonowania w danej sytuacji społecznej oraz uświadomienie sobie własnego położenia w niej. Zdefiniowanie sytuacji zależne jest od jej percepcji oraz wartości, jakie dana jednostka posiada. Dla osób biorących udział w interakcji wybór sposobu definiowania sytuacji zależy od położenia jednostek w strukturze społecznej. Pojęcie definicji sytuacji zostało wprowadzone do socjologii przez samego Williama Thomasa. Po raz pierwszy *explicitie* pojawia się w publikacji „Chłop polski w Europie i Ameryce”. Używał go zamiast określeń takich jak „reguły zachowania się”, ponieważ chciał przez to podkreślić podmiotowość człowieka. Odnosząc się do popularnych wówczas eksperymentów behawiorystów, Thomas postulował badania eksperymentalne w taki sposób, aby badać same reakcje nie na zachowania, ale na znaczenia przypisywane innym osobom, a więc sposoby definiowania sytuacji. Problem ten był szczegółowo analizowany przez Ervinga Goffmana. Podczas interakcji, opisywanych przez niego jako występy, jednostki wybierają dla siebie odpowiednie fasady, dostarczające podstawowych elementów definicji sytuacji, przy czym narzucanie innym własnych definicji sytuacji jest celem występów. Sposób zachowania jednostki wynika ze sposobu zdefiniowania własnego położenia. W procesie interakcji definicje te są negocjowane między aktorami w takim stopniu, w jakim pozwalają na to ramy. Wyjście poza działy powodowałoby, że owe sytuacje byłyby nierozpoznawalne i interakcje nie byłyby możliwe. Negocjacje prowadzą z kolei do instytucjonalizacji działań we wzory zachowań, czego początkowym etapem są procesy nawykiania. Dzięki szablonom sytuacje nie muszą być definiowane ciągle na nowo. Powtarzając nawykowo te same aktywności, jednostka ugruntowuje wzory zachowań, które stają się fundamentem porządku społecznego - P.L. Berger, T. Luckmann, *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, tłum. J. Niznik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2010, s. 104-105.

<sup>863</sup> Typ zbiorowości oparty na silnych i emocjonalnych więziach, nieformalnej strukturze, dominujący przede wszystkim w społeczeństwach pierwotnych. W ujęciu samego Ferdinanda Tönniesa wspólnota (*Gemeinschaft*) jest przeciwstawnym typem zbiorowości wobec zrzeszenia (*Gesellschaft*) oraz charakteryzuje się tym, że więzi wytwarzane są w oparciu o pokrewieństwo lub braterstwo. Kontrola społeczna sprawowana jest dzięki tradycji, natomiast podstawą gospodarki we wspólnotach jest własność zbiorowa. Według dynamicznej teorii wspólnoty, jest to bowiem ekskluzywna zbiorowość ludzka, którą łączy jakaś trwała więź duchowa. Zbiorowość, w której dla każdego jej członka suma jego więzi „do wewnątrz” przewyższa sumę więzi „na zewnątrz”. Cechy wspólnot posiadają: grupy etniczne, rodziny i społeczności lokalne - J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002, s. 439 - 440.

<sup>864</sup> M. Gulczyński, *Alternatywne orientacje w politologii*, „Zeszyty Naukowe ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2009, z. 1, s. 24-25.

Demokracja partycypacyjna jest mniej wrażliwa na same funkcjonowanie czynników zniechęcających jednostki do zaangażowania wśród procesu politycznego. Jest tak dlatego, że czynniki powodujące obniżenie skłonności do uczestnictwa politycznego związane z mniej korzystnym położeniem społecznym, oddziałują w warunkach demokracji partycypacyjnej w mniejszym stopniu niż te, które występują w warunkach demokracji przedstawicielskiej<sup>865</sup>. Demokracja partycypacyjna stanowi część całego systemu politycznego oraz nie jest odporna na obserwowane w wielu krajach, w tym również w Polsce, na zjawiska skłaniające się do osłabiania samego zaangażowania politycznego.

Problem niskiej frekwencji dotyczy zaś procedur demokracji partycypacyjnej tak samo jak wszystkich innych procedur. Jednak spośród różnych form samej aktywności politycznej działania w ramach procedur demokracji partycypacyjnej posiadają cechy, które powodują, że problem niskiej aktywności politycznej może je zaktywizować w mniejszym stopniu. Wspomniana rola motywacji instrumentalnych i mobilizujący charakter sytuacji społecznej tworzonej przez demokrację partycypacyjną wyrażają się między innymi w tym, że niemal zawsze dostrzegalny jest dla jednostek bezpośredni wpływ w ich zachowania wyborczego<sup>866</sup> na realizację indywidualnych celów, a także zamierzeń.

Ponadto wspomniane implikacje uczestnictwa wewnątrz demokracji partycypacyjnej sprawiają, że działanie w ramach procedur demokracji bezpośredniej nie tylko jest związane z występowaniem poczucia wspólnoty wśród określonej społeczności, ale często jest jednym z narzędzi budowania takiego poczucia. Jeżeli tak, to demokracja partycypacyjna przestaje być jedynie jedną z metod wyłaniania decyzji politycznych, a staje się *per se* czynnikiem konstytuującym społeczeństwo<sup>867</sup>.

---

<sup>865</sup> S. Krzyżaniak, *Demokracja bezpośrednia w świetle teorii demokracji Roberta Dahla*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytka, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2010, s. 165-166.

<sup>866</sup> Pojęcie odnoszące się do relacji zachodzących pomiędzy elektoratem a partiami politycznymi, wyrażonych w samym akcie głosowania. Służą one uzyskaniu wiedzy o elektoracie oraz jego ewolucji, która pomaga partiom w przyjęciu optymalnej strategii zarówno na poziomie wyborczym, jak i parlamentarnym. Zachowania wyborcze można badać na poziomie indywidualnym - żeby uzyskać wiedzę o motywach, jakimi kierował się wyborca w akcie głosowania, jak również zagregowanym - aby zbadać więzi społeczne na poziomie wyborczym. Ogólnie wyróżnia się trzy typy zachowań wyborczych na poziomie zagregowanym tj.: 1) Stabilna lojalność wyborcza - wyborca regularnie głosuje na tę samą partię polityczną, przez co potwierdza silne przywiązanie do danego ugrupowania; 2) Zmiana lojalności politycznej - wyborcy przestają głosować na partię, z którą identyfikowali się przez pewien czas i zaczynają przenosić swoje preferencje na inne ugrupowania polityczne. Wyróżniamy dwa rodzaje zmian lojalności wyborczej: krytyczne - występują rzadko, a także stopniowe - są znacznie częściej spotykane. Ten typ zmian z kolei dzielimy na: sektoralne - związane ze zmianą poparcia jednej lub kilku partii, jak również śródowiskowe - są konsekwencją zmian zachodzących w ramach społecznego otoczenia systemu politycznego; 3) Zanik lojalności partyjnej - charakteryzuje się tym, iż słabnie tradycyjne powiązanie między samą grupą społeczną a konkretną partią polityczną - M. Zmigrodzki, *Encyklopedia politologii. Partie i systemy partyjne*, t. 3, Zakamycze, Kraków 1999, s. 123-124.

<sup>867</sup> M. Karwat, *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, [w:] *Metafory polityki*, t. 4, red. B. Kaczmarek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 137-138.

### 3.5. *Town meeting* w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej a zgromadzenie ludowe - *Landsgemeinde* w Konfederacji Szwajcarskiej

Pomimo dynamicznego rozwoju cywilizacyjnego samej Ameryki, zebranie miasteczka - jego podstawy prawne, organizacja oraz kompetencje - nie uległy tak poważnym zmianom, jak na przykład inne formy samorządu lokalnego. Na ewolucję tego uformowania demokracji bezpośredniej wpływ miały:

- 1) Przyrost liczby mieszkańców miast,
- 2) Duża mobilność społeczeństwa amerykańskiego,
- 3) Zmiany w aktywności zawodowej i sposobie spędzania wolnego czasu,
- 4) Wzrost złożoności spraw będących przedmiotem decyzji podejmowanych lokalnie,
- 5) Konieczność prowadzenia nowoczesnej księgowości i stosowania zasad gospodarki budżetowej.

Sześć stanów Nowej Anglii prezentuje dość spójne rozwiązania w zakresie organizacji samorządu lokalnego, tj. otwartego zebrania miasteczka, które jest dominującą formą rządu na tym obszarze, aczkolwiek nie jedyną<sup>868</sup>. Jeżeli chodzi o same sześć stanów Nowej Anglii to możemy je rozróżnić na ilość miasteczek oraz dwie występujące w nich formy samorządu - otwarte i przedstawicielskie zebrania:

- 1) W stanie Massachusetts: a) liczba miasteczek wynosi 306, b) otwarte zebrania odbyły się w 262 miasteczkach, c) przedstawicielskie zebrania przeprowadzono w 42 miasteczkach,
- 2) W stanie New Hampshire: a) liczba miasteczek wynosi 221, b) otwarte zebrania odbyły się w 181 miasteczkach, c) przedstawicielskie zebrania nie przeprowadzono w żadnym miasteczku,
- 3) W stanie Vermont: a) liczba miasteczek wynosi 237, b) otwarte zebrania odbyły się w 228 miasteczkach, c) przedstawicielskie zebrania przeprowadzono jedynie w 9<sup>869</sup> miasteczkach,
- 4) W stanie Maine: a) liczba miasteczek wynosi 466, b) otwarte zebrania odbyły się w 452 miasteczkach, c) przedstawicielskie zaś zebranie przeprowadzono tylko w 1 miasteczku,

---

<sup>868</sup> A. Pawłowska, *Town meeting (zebranie miasteczka) w Ameryce - tradycje, współczesność, perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 506-507.

<sup>869</sup> Tylko w jednym przypadku jest to typowe zebranie przedstawicielskie, w pozostałych ośmiu przypadkach jest to zaś modyfikacja zebrania otwartego - uzupełnionego o same referendum - K. Lockridge, *A New England Town*, W.W. Norton & Company, New York 1985, s. 176-177.

- 5) W stanie Connecticut: a) liczba miasteczek wynosi 149, b) otwarte zebrania odbyły się w 142 miasteczkach, c) przedstawicielskie zebrania przeprowadzono dopiero w 7 miasteczkach
- 6) W stanie Rhode Island: a) liczba miasteczek wynosi 31, b) otwarte zebrania odbyły się w 20 miasteczkach, c) przedstawicielskie zebrania przeprowadzono w 11<sup>870</sup> miasteczkach<sup>871</sup>.

Obok niego rozwinęła się albowiem forma przedstawicielskiego zebrania miasteczka, jak też przyjmowane są zaś formy takie, jak samorzady oparte na dwóch organach: radzie i burmistrzu oraz radzie i menedżerze. Warto też pamiętać, iż zbliżone do zebrań miasteczka są także zebrania odbywane w dystryktach szkolnych, czy też tzw. zebrania wiejskie (*village meeting*). Różnice w zebraniach miasteczek wśród poszczególnych stanach Nowej Anglii<sup>872</sup> występują bardzo szczególnie. Za bazowy typ otwartego zebrania miasteczka przyjmuję ten, który ukształtował się najwcześniej, tj. w samym stanie Massachusetts<sup>873</sup>.

Doroczna sesja zebrania miasteczka wewnątrz Massachusetts odbywa się w jednym z miesięcy od lutego do maja. Normalnie jest ono zwoływane przez zarząd, ale w sytuacji, gdy zarząd jest niepełny, jak też nie może działać, może zostać także zwołane przez urzędnika miejskiego bądź samego sędziego pokoju. Zarząd może również zwołać sesję nadzwyczajną - na wniosek własny lub pisemny 200 wyborców lub ich 20%. W przypadku nieuzasadnionej odmowy zwołania sesji przez zarząd, wyborcy - w liczbie 100 lub 10% ten sam wniosek kierują do sędziego pokoju, który ma prawo ogłosić zawiadomienie o sesji nadzwyczajnej miasteczka<sup>874</sup>.

---

<sup>870</sup> Zamiast zebrania przedstawicielskiego występuje tylko instytucja rady miasta - D. Robinson, *Town Meeting: Practicing Democracy in Rural New England*, University of Massachusetts Press, Amherst 2011, s. 213-214.

<sup>871</sup> J.F. Zimmerman, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Praeger Publishing, Westport 1999, s. 162-163.

<sup>872</sup> Region Stanów Zjednoczonych ulokowany na północnym wschodzie kraju, kolebka kultury amerykańskiej. Pierwotnie zamieszkały przez samych indiańskich autochtonów. W dniu 21 listopada 1620 r. angielscy purytanie, uciekając przed prześladowaniami, dotarli na te tereny oraz założyli miasto Plymouth, dając początek kolonizacji przez Europejczyków. Założenie Plymouth stało się zacznym do budowy kolejnych miast w Nowej Anglii. Przybywający na te tereny liczni angielscy i szkoccy emigranci, zakładali kolejne miasta, coraz bardziej zasiedlając zaś dzikie tereny. Z czasem powstały takie miasta jak: Boston, Nantucket, New Bedford, czy słynne z procesu o czary same miasto Salem. Nowa Anglia odegrała bowiem znaczną rolę w ruchu abolicjonistycznym, który doprowadził w późniejszym okresie do zniesienia niewolnictwa. Nowa Anglia jest także, wraz z Doliną Krzemową oraz stanem Illinois, zagłębiem intelektualnym Stanów Zjednoczonych. Słynie bowiem jako region, w którym znajdują się znane prestiżowe prywatne uczelnie. Należą do nich: Uniwersytet Browna, Dartmouth College, Uniwersytet Yale, Massachusetts Institute of Technology, a także Uniwersytet Harvarda. Stąd także pochodziło aż 8 z 44 dotychczasowych prezydentów USA. To tutaj rozwinęła się zaś amerykańska literatura i filozofia, utworzono pierwsze szkoły publiczne oraz rozpoczęła się rewolucja przemysłowa na terenie samych Stanów Zjednoczonych - H. Wienczek, *The Smithsonian Guide to Historic America: Southern New England*, Stewart Tabori & Chang, New York 1998, s. 173-174.

<sup>873</sup> J. Fiske, *Civil Government in the United States: Considered with Some Reference to Its Origins*, Mifflin Company, Houghton 1904, s. 154-155.

<sup>874</sup> J.F. Sly, *Town Government in Massachusetts*, Cambridge University Press, Cambridge 1930, s. 135-137.

Zawiadomienie zaś sesji zebrania miasteczka jest formułowane, jak również podawane do wiadomości publicznej przez zarząd z wyprzedzeniem co najmniej 7 dni w przypadku sesji dorocznej i 14 dni w przypadku sesji nadzwyczajnej. Zawiadomienie zawiera szczegółowy wykaz spraw będących samym przedmiotem obrad, jak też decyzji podczas sesji. Może liczyć od kilkudziesięciu do kilkuset pozycji, w zależności od wielkości miasta. Należą do nich zaś raporty roczne lokalnych urzędników i komisji, kwestie będące przedmiotem decyzji zebrania (projekt budżetu i inne sprawy finansowe, projekt zagospodarowania przestrzennego, przepisy miejscowe, udzielenie pozwoleń na wybrane formy działalności gospodarczej etc.) oraz inne sprawy wymagające przedyskutowania na sesji. W drodze inicjatywy wyborcy mogą także wprowadzić do porządku sesji dodatkowe punkty<sup>875</sup>. Tylko w zawiadomieniu składające się na porządek sesji mogą być przedmiotem obrad. Członkowie zarządu często zaś decydują się umieścić sprawy najbardziej kontrowersyjne na początku sesji, kiedy sama frekwencja jest największa, sprawy rutynowe są zatem umieszczane bliżej jej końca. Zatem pamiętać należy, iż porządek sesji może zostać zmieniony przez zebranie miasteczka.

Zebranie miasteczka nie jest zaś organem permanentnym. Po zrealizowaniu porządku obrad ulega rozwiązaniu oraz nie może zostać zwołane ponownie na podstawie pierwotnego zawiadomienia. Można natomiast odroczyć jego same obrady, co jest częstą praktyką. Sesje nadzwyczajne są zwoływane na podstawie odrębnych zawiadomień<sup>876</sup>.

Prawo stanowe wymaga, by zarząd przedstawił na dorocznej sesji zebrania miasteczka sprawozdanie z działań samorządu w roku poprzednim. Sprawozdanie to zawiera dokładne dane finansowe, jak również chociaż oczekuje się, że będzie napisane językiem przystępnym dla przeciętnego wyborcy jego lektura może stwarzać trudność. Toteż częstą praktyką jest organizowanie wstępnego zebrania, poprzedzającego właściwe zebranie doroczne (*Pre-Town Meeting*). Jego celem jest zatem wyjaśnienie mieszkańcom wszelkich zawiłości związanych ze sprawozdaniem. Frekwencja tych wstępnych spotkań jest jednak bardzo niska (od ułamka procenta kilku procent uprawnionych). Stąd wątpliwe jest, by spełniało ono zaś oczekiwania zwiększenia wiedzy, a także rozumienia spraw lokalnych przez mieszkańców<sup>877</sup>.

Doroczną sesję zebrania miasteczka poprzedzają same wybory na lokalne stanowiska urzędnicze.

---

<sup>875</sup> Tak aby sama inicjatywa była skuteczna wymaga poparcia 100 wyborców lub 10% ich liczby, w zależności od tego, która z tych liczb jest mniejsza. W większości jednak zarząd wprowadza do porządku obrad wszystkie te sprawy, które są mu zgłaszane przez mieszkańców bez uruchamiania formalnej procedury inicjatywy - K.H. Porter, *County and Township Government in the United States*, Macmillan, New York 1922, s. 219-220.

<sup>876</sup> M. Zuckerman, *The Social Context of Democracy in Massachusetts*, William and Mary Quarterly, New York 1968, s. 183-184.

<sup>877</sup> J.R. Mullen, *Connecticut Town Meeting Records During the American Revolution*, t. 2, Heritage Books, Philadelphia 2013, s. 194-195.

Coraz częściej rezygnuje się z ich przeprowadzania w tym samym dniu, w którym odbywa się sesja zebrania. Najczęściej urzędnicy wybierani są w innym terminie, poprzez głosowanie tajne. Kadencja urzędników trwa na ogół rok, najwyżej trzy lata. Wybierani są: członkowie zarządu<sup>878</sup> w liczbie 3, 5 lub 7, urzędnicy policyjni, skarbnik miejski, urzędnik podatkowy i urzędnicy ds. dróg, jak też inni. Zebranie miasteczka może zrezygnować z dokonywania wyboru na wybrane stanowiska urzędnicze a także upoważnić do tego zarząd<sup>879</sup>.

Prawo stanu Massachusetts nie określa, ani nie wymaga samego określenia *quorum* dla ważności posiedzenia dorocznego zebrania miasteczka. Badanie przeprowadzone w 1996 r. wykazało, iż 18% jednostek samorządowych nie ustanowiło wymogu *quorum* dla dorocznej sesji zebrania. 17% nie ustanowiło *quorum* dla sesji nadzwyczajnych, zaś pozostałe miasta ustanowiły *quorum* na niskim poziomie - od dziewięciu wyborców w samym Nowym Salem (800 mieszkańców) do trzystu w Hingham (20 052 mieszkańców)<sup>880</sup>. Ustanowienie *quorum* na tak niskim poziomie nie oznacza, że jego zebranie odbywa się bez problemu. Dotyczy to w szczególności zebrań nadzwyczajnych, których odraczenie z powodu braku *quorum* nie należy do rzadkości. Czasami urzędnik miejski oraz inni urzędnicy „udają się w miasto” w poszukiwaniu wyborców, którzy mogliby uzupełnić skład zebrania w taki sposób, aby było ono ważne<sup>881</sup>.

Pierwszą decyzją, jaką podejmują mieszkańcy podczas sesji jest wybór moderatora. Wybór dotyczy tylko bowiem tej sesji, chyba że została ona odroczone, wtedy ta sama osoba kontynuuje przewodniczenie podczas kolejnych posiedzeń. Moderator może być również wybrany na stałe w okresie całego roku. Wtedy przewodniczy sesji dorocznej i ewentualnym sesjom nadzwyczajnym. Powszechną praktyką jest wybieranie tej samej osoby moderującej obrady przez kolejnych kilka, kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt dorocznych zebrań. Coraz częściej praktykuje się wybór moderatora na trzyletnią kadencję w głosowaniu tajnym wraz z innymi urzędnikami lokalnymi<sup>882</sup>. W sytuacji gdy liczba uczestników zebrania miasteczka jest na tyle duża, że nie mogą oni obradować razem, wtedy moderator może zdecydować o samym odroczeniu obrad.

---

<sup>878</sup> W stanie Connecticut zamiast zarządu (*selectmen*) występuje sama rada miasta (*town council*) - C.F. Snider, *Local Government in Rural America*, Appleton-Century-Croft, New York 1957, s. 200-201.

<sup>879</sup> H. Wolman, M. Goldsmith, *Local utonomy as Meaningful Analytic Concept. Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom*, „Urban Affairs Quarterly” 1990, t. 1, nr 26, s. 25-27.

<sup>880</sup> R. Briffault, L. Reynolds, *Cases and Materials on State and Local Government Law*, West Academic, Saint Paul 2004, s. 182-183.

<sup>881</sup> Znane są również przypadki, iż sesja zebrania miasteczka w ogóle nie dochodzi do skutku z powodu braku *quorum*. W Warren (Rhode Island) w latach 1995, 1996 i 1997 zebranie miasteczka się nie odbywało, gdyż nie udało się zgromadzić samego *quorum* liczącego zaś 125 wyborców - A. Dewolf, *The Town Meeting. A manual of Massachusetts Law*, Wentworth Press, Sydney 2019, s. 167-168.

<sup>882</sup> A.H. Syed, *The Political Theory of American Local Government*, Random House, New York 1966, s. 66-67.



Ten czas (na ogół nie dłuższy niż 14 dni) jest niezbędny, by przygotować odpowiednie pomieszczenie, sesja może się też toczyć równolegle w kilku (rzadko więcej niż dwóch) miejscach. W takiej sytuacji moderator wyznacza swoich zastępców, by przewodniczyli obradom w pozostałych miejscach. Sesja ulega odroczeniu także wtedy, gdy jej bogaty program nie może zostać zrealizowany podczas jednego dnia. Po otwarciu sesji przez moderatora urzędnik miasteczka porządek obrad. Na ogół nie czyta się treści poszczególnych artykułów będących przedmiotem decyzji zebrania - moderator przywołuje tylko ich tytuły w kolejności, w jakiej są umieszczone w porządku obrad a także prosi o ich przyjęcie. Zmiana porządku obrad może nastąpić wyłącznie w drodze głosowania samych wyborców, często kwalifikowaną większością głosów<sup>883</sup>.

Kompetencje moderatora są wyraźnie określone w prawie stanowym, są także funkcją lokalnych zwyczajów. Moderator stosować się dokładnie do zasad zawartych w regulaminach prowadzenie posiedzeń<sup>884</sup>, może też również przyjąć mniej formalny styl przewodniczenia obradom. Zadaniem moderatora jest rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych (na sesji może być jednak obecny radca prawny, który służy pomocą w bardziej złożonych sprawach), ogłaszanie samych wyników głosowań (głosy liczy sam urzędnik miasteczka), czy przyjmowanie przysięgi od nowo wybranych urzędników miejskich. Podkreślić jednak należy, iż ostateczna decyzja co do procedury obowiązującej podczas sesji należy głównie do zebrania<sup>885</sup>. Teoretycznie moderator może brać udział w dyskusji toczącej się podczas obrad, lecz dobrego obyczaju należy, by wcześniej oddał przewodniczenie obradom jednemu ze swoich zastępców. Moderator ma też prawo głosu, lecz na ogół z niego nie korzysta, chyba że dochodzi do równowagi głosów i dla rozstrzygnięcia sprawy potrzebny jest jeszcze jeden głos. Do uprawnień moderatora powszechnie należy również mianowanie członków rozmaitych komitetów lokalnych<sup>886</sup>.

Wszystkie sprawy lokalne mogą być przedmiotem dyskusji i decyzji podczas sesji zebrania miasteczka<sup>887</sup>. Do podstawowych kompetencji zebrania miasteczka należą:

---

<sup>883</sup> J.A. Gardner, *Władza, autonomia oraz polityka w świetle statutów samorządów lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie oraz amerykańskie*, red. W. Kisiel, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 301-302.

<sup>884</sup> Standardowe reguły przebiegu oraz prowadzenia posiedzeń organów kolegialnych zostały zawarte w licznych podręcznikach np. „*Robert's Rules of Order*”, czy „*Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*”. Najczęściej jednak stosowanym podczas sesji zebrań miasteczka wśród stanu Massachusetts jest zaś regulamin o nazwie: „*Town Meeting Time*” - E.A. Gere, *Dillon's Rule and the Cooley Doctrine: Reflections of the Political Culture*, „*Journal of Urban History*” 1982, t. 8, nr 3, s. 271-272.

<sup>885</sup> W. Kisiel, *Władze lokalne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Pragmatyczne zróżnicowanie*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1995, s. 116-117.

<sup>886</sup> J.Q. Wilson, *American Government: Institutions and Policies*, Cengage Learning, Andover 2010, s. 87-88.

<sup>887</sup> Odmienne rozwiązanie prezentują miasteczka stanu Rhode Island, gdzie występują tzw. finansowe zebrania miasteczka, odbywające się corocznie bądź raz na dwa lata, a także, którego uprawnienia są istotnie ograniczone.

- 1) Zatwierdzanie sprawozdań urzędników miejskich (w tym zarządu) oraz lokalnych komitetów, jak również nakładanie podatków,
- 2) Decydowanie o zaciągnięciu kredytów i emisji obligacji<sup>888</sup>,
- 3) Przyjmowanie budżetu,
- 4) Przyjmowanie aktów prawa miejscowego<sup>889</sup>,
- 5) Podejmowanie innych decyzji związanych z zarządzaniem komunalnym.

Ponadto przedmiotem głosowania podczas sesji zebrania są takie sprawy, jak zakup oraz zbycie gruntów, zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, zatrudnienie prawnika w celu reprezentowania miasteczka przed sądem, powołanie komitetu lokalnego dla zbadania określonej sprawy czy wysokość wynagrodzeń urzędników miejskich etc. Decyzje są na ogół podejmowane w głosowaniu jawnym<sup>890</sup>. Doroczna sesja zebrania miasteczka średnio trwa 3-4 godziny, jednak rozpiętość czasu poświęcanego na same obrady bywa bowiem dość duża: od pół godziny do kilkunastu godzin, a nawet kilku dni.

Tradycyjnie organem wykonawczym zebrania miasteczka pozostaje zarząd. Działa on kolegialnie. Do jego kompetencji należą:

- 1) Formułowanie i wydawanie zawiadomień o sesji zebrania miasteczka,
- 2) Zarządzanie własnością komunalną, w tym budowa i utrzymanie dróg miejskich,
- 3) Przeprowadzanie wyborów lokalnych,
- 4) Rozpatrywanie roszczeń co do samorządu i decydowanie o wypłacie odszkodowań,
- 5) Przygotowanie projektu budżetu, o ile nie została w tym celu powołana komisja finansowa,
- 6) Udzielanie koncesji<sup>891</sup> i licencji na różne formy działalności gospodarczej,

---

Ponadto w 11 miasteczkach w drodze statutu całą władzę uchwałodawczą przekazano radzie miasta, tym samym rezygnując z zebrania miasteczka jako struktury podejmowania decyzji lokalnych - B. McCabe, *Special-District Formation among the States*, „State and Local Government Review” 2000, t. 32, nr 2, s. 121-122.

<sup>888</sup> Jest to sposób finansowania przedsiębiorstw kapitałem obcym. Jest to tańsza alternatywa kredytu bankowego. Polega głównie na wyemitowaniu przez emitenta obligacji. Według przepisów obligacje to papier wartościowy emitowany w serii, w którym sam emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i spoczywa na nim obowiązek spełnienia określonego świadczenia (wykupu obligacji). Świadczenie może mieć charakter pieniężny, a także niepieniężny - U. Banaszczak-Soroka, *Rynek papierów wartościowych: inwestorzy, instrumenty finansowe i metody ich wyceny*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 141-142.

<sup>889</sup> Wszelkie akty prawa miejscowego przyjęte przez same zebranie miasteczka podlegają zatwierdzeniu przez prokuratora stanowego (*Attorney General*) i tylko te, które są zatwierdzone - obowiązują, chyba że prokurator stanowy nie podejmie żadnych działań w ciągu 90 dni od przekazania mu aktu prawa miejscowego, wtedy także wchodzi on w życie - M.E. Libonati, *State Constitutions and Local Governments*, [w:] *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, red. N. Steytler, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005, s. 111-112.

<sup>890</sup> L. Schroeder, *Local Government Organization and Finance: United States*, [w:] *Local Governance in Industrial Countries*, red. A. Shah, The World Bank, Washington 2006, s. 315-316.

<sup>891</sup> Akt administracyjny wydawany przez sam organ koncesyjny. Akt ten upoważnia bowiem koncesjonariusza do prowadzenia zaś ściśle określonej działalności gospodarczej. Koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli.

7) Wydawanie pozwoleń budowlanych<sup>892</sup>.

Obok wspomnianego już wyżej zebrania poprzedzającego właściwe doroczne zebranie miasteczka, kolejną dwudziestowieczną innowacją jest bowiem komitet finansowy (*Finance Committee*). Przesłanki jego powołania są takie same, jak organizowania wstępnych posiedzeń zebrania tj. rosnąca złożoność gospodarki komunalnej i finansów lokalnych, a także wymogi stawiane zarządzaniu finansami publicznymi. Komitet finansowy jest ciałem doradzającym zebraniu miasteczka. Liczba jego członków waha się od 3 do 40 i są oni powoływani przez zebranie miasteczka, bądź moderatora<sup>893</sup>. Kadencja komitetów finansowych nie przekracza 3 lat, zaś do ich obowiązków należy analiza wszystkich spraw lokalnych pod kątem finansów, przedstawianie zebraniu miasteczka samego projektu budżetu (chyba, że prawo miejscowe zobowiązuje do tego zarząd) oraz sprawozdania ze swojej działalności. Zalecenia komitetu finansowego są przedkładane opinii publicznej przed sesją zebrania, jak też w żadnym razie nie są dla zebrania wiążące<sup>894</sup>.

Miasteczka liczące więcej niż 10 tys. mieszkańców mają obowiązek (zaś mniejsze miasteczka mogą) powołać rady ds. planowania (*Planning Board*), których zadaniem jest szczegółowa analiza zasobów, możliwości i potrzeb miasta. W szczególności w odniesieniu do warunków szkodliwych dla zdrowia publicznego lub innych niebezpiecznych czynników zagrażających osiedlom mieszkaniowym, jak też planowanie rozwoju miasta ze szczególnym uwzględnieniem właściwych oraz należytych warunków mieszkaniowych jego obywateli<sup>895</sup>. Rada opracowuje długookresowy plan zagospodarowania przestrzennego, który przedstawia podczas samej sesji zebrania miasteczka. Rekomenduje też zmiany w odniesieniu do podziału strefowego (*zoning*) obszaru jednostki samorządowej. Obok wymienionych komitetów mogą zostać powołane inne, których członkowie są wybierani przez mieszkańców lub mianowani przez moderatora. Ten ostatni nie ma jednak żadnych kompetencji nadzorczych w stosunku do komitetów<sup>896</sup>.

---

Jak również na inny ważny interes publiczny. Koncesja jest przejawem reglamentacji działalności gospodarczej dokonywanej przez miasteczko. Wyraża ona sam akt zgody władz publicznych na podjęcie, a także prowadzenie działalności przez określonego przedsiębiorcę. Zawiera w sobie cechy pozwolenia, a zarazem różni się od niego tym, że jest udzielana w pewnym tylko zakresie działalności gospodarczej. Za klasyczny model koncesji uznaje się konstrukcję prawną powstałą we Francji (wraz z modyfikacjami wykształconymi przez naukę niemiecką). W kształceniu się koncesji dostrzega się więc początki tzw. procesu prywatyzacji administracji - R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 122-123.

<sup>892</sup> A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Scholar, Warszawa 2016, s. 9-10.

<sup>893</sup> G.S. Blair, *Government at the Grassroots*, Palisades Publishers, Los Angeles 1981, s. 127-128.

<sup>894</sup> M. Stein, *How the States Got Their Shapes*, Smithsonian Books, New York 2008, s. 147-148.

<sup>895</sup> S.P. Huntington, *Who Are We?: The Challenge to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York 2005, s. 174-175.

<sup>896</sup> A. Jörg, *Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Duncker & Humblot, Berlin 1992, s. 265-266.

Kolejną modyfikacją dokonaną pod wpływem rosnącej złożoności spraw lokalnych i konieczności profesjonalnego nimi zarządzania, w szczególności pod wpływem Nowego Zarządzania Publicznego, jest wprowadzenie do struktur władztwa lokalnego miasteczek menedżera miasta, który funkcjonuje wśród innych i istniejących jednostek samorządowych (municipalities, a także *cities*) jako organ wykonawczy obok rady jako organu stanowiącego. Menedżer jest mianowany przez zarząd i odpowiada przed nim za sprawy administracyjne, nie ponosi odpowiedzialności przed zebraniem miasteczka. Obecność menedżera nie zmienia istotnie zaś działalności pozostałych instytucji - kompetencje zebrania miasteczka, podobnie jak zarządu, pozostają nienaruszone<sup>897</sup>.

Wskazuję na powyższe informacje, aby móc potwierdzić wysuniętą we wstępie tezę o stopniowym ograniczaniu wpływu mieszkańców na sprawy lokalne wyrażanego w postaci tej formy demokracji bezpośredniej, jaką jest same zebranie miasteczka. Z drugiej strony, sposobem na utrzymanie tego wpływu, pomimo ograniczenia roli zebrania, jest poszerzenie możliwości wykorzystania referendum w lokalnym procesie decyzyjnym, w szczególności w zakresie zatwierdzania projektu budżetu. Pamiętać jednak należy, iż tam, gdzie sprawy oddaje się pod rozstrzygnięcie referendum, jednocześnie pozbawia się zebranie miasteczka kompetencji z nimi związanych. Takim przypadkiem są miasteczka w stanie Connecticut, które mogą dowolnie kształtować zakres właściwości zebrania jak również na ogół zakres ten ograniczają. W pewnym sensie dochodzi więc do „konkurowania” demokracji uczestniczącej z demokracją plebiscytową<sup>898</sup>.

Kluczowa dla analizy tej, a także innych form demokracji bezpośredniej jest kwestia frekwencji. Odnotowuje się spadek uczestnictwa w sesjach zebrań miasteczek - jest to zaś zjawisko powszechne dla wszystkich istniejących stanów nowoangielskich. Rozległe badania nad uczestnictwem wśród zebraniach miasteczka były prowadzone w latach 1970-1998 przez samego Franka M. Bryana. Badaniem objęto 1435 zebrań miasteczek w różnych stanach Nowej Anglii. Średnio podczas sesji brało udział 114 osób (20,5% uprawnionych). Najniższa odnotowana frekwencja to 17 uczestników zebrania (1% uprawnionych), zaś najwyższa - 418 (72,3%). F. Bryan starał się odnaleźć zmienne decydujące o wysokości frekwencji. W toku badań stwierdził, iż jedyną decydującą zmienną wpływającą na frekwencję podczas zebrań miasteczek jest wielkość jednostki samorządowej<sup>899</sup>.

---

<sup>897</sup> D.J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, Harpercollins, New York 1984, s. 101-102.

<sup>898</sup> Ch. Haas, *Die Regierungssysteme der Einzelstaaten*, [w:] *Regierungssystem der USA: Lehr - und Handbuch*, red. W. Jäger, Ch.M. Haas, W. Welz, wyd. 3, De Gruyter Oldenbourg, München 2007, s. 164-165.

<sup>899</sup> F.M. Bryan, *Real Democracy, The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago 2004, s. 191-192.

Średnia frekwencja w dorocznych sesjach zebrań miasteczek w poszczególnych stanach Nowej Anglii w 1996 r. wyglądała następująco:

- 1) W stanie Connecticut: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 0%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 5%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 12,33%, d) liczba mieszkańców od 2000 do 4999 - średnia 13%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 6,10%, f) liczba mieszkańców od 7500 - 9999 - średnia 12,30%, g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 4,33%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 0,64%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 1,09%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 0,90%. Pełna średnia frekwencji wyniosła 8,80%.
- 2) W stanie Maine: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 36,20%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 20,30%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 12,52%, d) liczba mieszkańców od 2000 do 4999 - średnia 6,60%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 9,30%, f) liczba mieszkańców od 7500 - 9999 - średnia 0%, g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 0%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 13%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 0%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 0%. Ogólna średnia frekwencji wyniosła 16,32%<sup>900</sup>.
- 3) W stanie Massachusetts: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 44,50%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 20,67%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 16,58%, d) liczba mieszkańców od 2000 do 4999 - średnia 12,57%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 7,31%, f) liczba mieszkańców od 7500 - 9999 - średnia 9,60%, g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 6,54%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 9,60%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 6,80%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 3%. Pełna średnia frekwencji wyniosła 13,72%<sup>901</sup>.
- 4) W stanie New Hampshire: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 38%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 33,36%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 18,15%, d) liczba mieszkańców: 2000 - 4999 - średnia 18,40%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 17,60%, f) liczba mieszkańców od 7500 - 9999 - średnia 12,50%.

---

<sup>900</sup> B.C. Daniels, *New England Nation: The Country the Puritans Built*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012, s. 165-166.

<sup>901</sup> W. Judd, *A Landscape History of New England*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 2013, s. 127-128.

g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 8%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 0%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 0%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 14%. Ogólna średnia frekwencji wyniosła 20%<sup>902</sup>.

5) W stanie Rhode Island: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 0%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 0%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 0%, d) liczba mieszkańców od 2000 do 4999 - średnia 10%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 6,50%, f) liczba mieszkańców od 7500 - 9999 - średnia 7%, g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 2,70%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 4,60%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 2%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 6%. Pełna średnia frekwencji wyniosła 6,54%.

6) W stanie Vermont: a) liczba mieszkańców do 500 - średnia 36,21%, b) liczba mieszkańców od 500 do 999 - średnia 25,51%, c) liczba mieszkańców od 1000 do 1999 - średnia 22,26%, d) liczba mieszkańców od 2000 do 4999 - średnia 25,25%, e) liczba mieszkańców od 5000 do 7499 - średnia 14,33%, f) liczba mieszkańców od 7500 do 9999 - średnia 0%, g) liczba mieszkańców od 10 000 do 14 999 - średnia 0%, h) liczba mieszkańców od 15 000 do 19 999 - średnia 0%, i) liczba mieszkańców od 20 000 do 24 999 - średnia 0%, j) liczba mieszkańców powyżej 25 000 - 0%. Kompleksowa średnia frekwencji wyniosła 24,50%<sup>903</sup>.

Zależność tę autor tłumaczy, sięgając do samych założeń teorii racjonalnego wyboru: tutejsi mieszkańcy mniejszych jednostek samorządowych wiedzą, iż są oni skuteczniejszymi decydentami aniżeli ci zamieszkujący duże miasta. Ponadto świadomi wagi swoich interesów indywidualnych oraz grupowych przekładających się na wagę ich głosu chętniej uczestniczą wewnątrz sesji zebrania miasteczka. Ciekawą korelację można też zaobserwować pomiędzy uczestnictwem w zebraniach miasteczek a zakresem własności, jakimi one zaś dysponują. I tak, w dwóch stanach: Connecticut oraz Rhode Island, gdzie własności te są najbardziej ograniczone, poprzez wprowadzenie instytucji referendum, a także ograniczenie własności zebrania do spraw finansowych, frekwencja podczas sesji jest najniższa<sup>904</sup>.

---

<sup>902</sup> R.L. Hanson, *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*, Routledge, London 1998, s. 198-199.

<sup>903</sup> A.G. Macfarlane, A.L. Estep, *Mastering Council Meetings: A Guidebook for Elected Officials and Local Governments*, CreateSpace, Scotts Valley 2013, s. 138-139.

<sup>904</sup> A. de Wolf, *The Town Meeting: A Manual of Massachusetts Law*, BiblioBazaar, Charleston 2008, s. 156-157.

Natomiast uczestnictwo w sesjach zebrania miasteczka w stanie Vermont w latach 2001-2009 wyglądało następująco: w 2001 - 5%, w 2002 - 8%, w 2003 - 7,6%, w 2004 - 9%, w 2005 - 6,5%, w 2006 - 15,5%, w 2007 - 16%, w 2008 - 21%, w 2009 - 16,3 %. Poziom uczestnictwa w zebraniach miasteczek spada razem z biegiem lat, co unaocznia powyższe zestawienie zawierające dane dotyczące frekwencji na sesjach zebrania miasteczka w stanie Vermont. Ponadto, kiedy średnia frekwencja w 1996 r. wyniosła 24,5%, w 2009 r. spadła do 16,3%, a nawet 7,2% w tych jednostkach samorządowych, w których obok zebrania miasteczka wykorzystuje się instytucję referendum<sup>905</sup>. Zwróćmy jednak uwagę, iż jakkolwiek w stosunku do połowy lat 90. XX w. frekwencja pod koniec pierwszej dekady XXI w. zmniejszyła się. To jednak w stosunku do początku tego wieku znacznie się podniosła, co oznacza, iż nie mamy do czynienia ze stabilnym spadkiem uczestnictwa w sesjach zebrania miasteczka, lecz raczej z jego wahaniami.

Bryan zajął się też analizą dyskusji toczącej się podczas samej sesji. Średnio, w trakcie ich trwania, tj. 3 godz. 48 min, głos zabierało 32% uczestników. Urzędnicy lokalni na ogół oceniali jakość debat oraz podejmowanych decyzji jako dobrą bądź bardzo dobrą<sup>906</sup>. Bryan odnotowuje dramatycznie spadającą frekwencję na zebraniach miasteczek, lecz nie stara się znaleźć łatwych wyjaśnień tej sytuacji. Na przykład w niewystarczającym poziomie kultury politycznej, niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również braku zainteresowania sprawami lokalnymi. Wskazuje raczej na koszty uczestnictwa w tejże formie demokracji bezpośredniej, porównując je z kosztami udziału w wyborach - te pierwsze są dramatycznie wyższe i tu przede wszystkim należy poszukiwać przyczyn malejącej frekwencji. Przeciętny czas trwania sesji - zaznaczmy, iż odbywającej się w dzień powszedni - oznacza, iż wyborca musi wziąć dzień wolny od samej pracy (co może wiązać się z utratą części wynagrodzenia), jeżeli sesja odbywa się w ciągu dnia. Natomiast kiedy rozpoczyna się wieczorem oraz trwa do późnej nocy, może oznaczać również konieczność wynajęcia opieki do dzieci. Zważywszy na koszty, a także to, że muszą być ponoszone one każdego roku, średnia frekwencja zbliżona do 20% nie wydaje się aż tak bardzo niska<sup>907</sup>.

Zebranie miasteczka przestało być samym spotkaniem towarzyskim. Wielostronicowy porządek obrad nie daje możliwości poświęcenia czasu na inne, poza tymi obowiązkowymi, sprawy społeczności lokalnej. Monotonne obrady rady zniechęcają do udziału ludzi młodych, zaś późna pora - starszych obywateli niechętnych nocnym powrotom do swoich domów.

---

<sup>905</sup> A.F. Macdonald, *American City Government and Administration*, Crowell, New York 1951, s. 103-104.

<sup>906</sup> J.Q. Wilson, *op. cit.*, s. 137-138.

<sup>907</sup> B.P. Janiskee, *The Structure of American Local Government*, "Perspectives on Political Science" 2004, t. 33, nr 2, s. 92-93.

Paradoksalnie, na obniżoną frekwencję w sesjach zebrań miasteczek mogą mieć wpływ coraz liczniejsze komitety, których funkcją jest dbanie o właściwy kierunek samej polityki lokalnej i formułowanie takich decyzji, by służyły lokalnym interesom.

Obywatele ufają, że te zaś ciała zadbają o właściwe rozstrzygnięcia, co potwierdzają rzadkie przypadki podejmowania decyzji innych niż te rekomendowane przez same komitety, więc ich obecność podczas sesji nie jest niezbędna<sup>908</sup>. Z drugiej strony, gdyby frekwencja w sesjach była znacząco wyższa, w wielu jednostkach samorządowych zebranie miasteczka nie byłoby zaś zdolne do podejmowania jakichkolwiek decyzji, z racji braku odpowiedniego miejsca, jak również niemożności sprawnego prowadzenia obrad przy tak znaczącej liczbie uczestników<sup>909</sup>.

Wśród okoliczności, które doprowadziły do ukształtowania przedstawicielskiej formy zebrania miasteczka (*Representative Town Meeting*) w literaturze w szczególności wymienia się następujące:

- 1) Brak możliwości zapewnienia odpowiedniego miejsca zgromadzenia wszystkim uprawnionym mieszkańcom w dużych miastach,
- 2) Trudności z zebraniem *quorum*,
- 3) Niemożność zapewnienia sprawnego przebiegu obrad zebrania wewnątrz sytuacji, gdy uczestniczy w nim kilkuset i więcej mieszkańców,
- 4) Niereprezentatywność uczestników sesji dla całej populacji miasta<sup>910</sup>.

Konstytucja stanu Massachusetts z 1780 r. nie zawierała przepisu umożliwiającego tworzenie reprezentacji zebrania miasteczka. Stosowana poprawka (II) do Konstytucji została zaakceptowana w 1821 r. Pozwalała ona legislaturze stanowej na ustanawianie ograniczonego zebrania miasteczka (*Limited Town Meeting*) w jednostkach samorządowych liczących zatem nie mniej niż 12 tys. mieszkańców<sup>911</sup>. Po raz pierwszy formę przedstawicielskiego zebrania miasteczka zastosowano w Brookline Mass (34 tys. mieszkańców). Przeciętnie w zebraniu miasteczka Brookline uczestniczyło 150-250 mieszkańców, lecz bywały też sesje, podczas których pojawiało się ich 500-600, co bezsprzecznie wtedy utrudniało prowadzenie obrad oraz podejmowanie decyzji. Stąd determinacja, by ograniczyć liczbę uczestniczących, a także uczynić zebranie o charakterze bardziej reprezentatywnym, jak również operatywnym.

---

<sup>908</sup> C. Press, K. Verburg, *State and Community Governments in the Federal System*, John Wiley & Sons, Hoboken 1979, s. 115-116.

<sup>909</sup> J.J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, Pearson, New York 1994, s. 157-158.

<sup>910</sup> C.D. McKee Jr, *Local and State Government*, [w:] *Modernizing American Government: the demands of social change*, red. M. S. Stedman Jr., Prentice-Hall, New Jersey 1968, s. 153-154.

<sup>911</sup> P. Fotheringham, J.G. Kellas, A.M. Potter, *American Government and Politics*, Faber & Faber, London 1978, s. 88-99.



W drodze ustaw przyjętych przez legislaturę stanową, w 1915 r. wprowadzono do Brookline formę przedstawicielskiego zebrania miasteczka<sup>912</sup>.

Poprawka LXX, do Konstytucji stanowej, przyjęta w 1926 r., dopuściła możliwość, powoływania przedstawicielskich zebrań miasteczek, w miastach liczących, ponad 6 tysięcy mieszkańców<sup>913</sup>. W 1931 r. legislatura stanowa przyjęła ustawę szczegółowo regulującą tryb funkcjonowania tej formy władztwa miejscowego<sup>914</sup>. Do 1966 r. mieszkańcy, którzy chcieli przyjąć formę przedstawicielską zebrania dla swojego miasta, musieli w drodze petycji przyjętej na sesji zebrania miasteczka, zwrócić się z takim wnioskiem do legislatury stanowej. Ta - w drodze odpowiedniego aktu prawnego - wyrażała zgodę na zmianę formy władztwa miejscowego. Akt legislatury podlegał zatwierdzeniu na zebraniu miasteczka. W 1966 r., poprawka (LXXXIX) do Konstytucji stanowej umożliwiła zaś jednostkom samorządowym przyjęcie statutu władztwa miejscowego, tj. dała ona możliwość całkowicie samodzielnego decydowania o formie samorządu miejskiego, a więc także przyjmowanie przedstawicielskiej formy zebrania miasteczka<sup>915</sup>.

Od tamtego czasu wiele jednostek samorządowych zdecydowało się wdrożyć tę formę zorganizowania samego bowiem samorządu lokalnego. Pod koniec ubiegłego wieku formę przedstawicielskiego zebrania miasteczka przyjęto w 42 jednostkach samorządowych w stanie Massachusetts, 7 - w Connecticut, 1 - wśród Maine, 1 - w Vermont<sup>916</sup>. W celu wyłonienia samej reprezentacji mieszkańców zasiadającej w posiedzeniu przedstawicielskim, jednostkę samorządową dzieli się na okręgi (zwykle od 4 do 9), liczące co najmniej 400 mieszkańców, w których obywatele dokonują zaś wyboru równej liczby delegatów (zwykle od 30 do 40) w wyborach bezpośrednich.

Przedstawicielskie zebranie miasteczka, obejmuje od 50 do 429 członków, najczęściej jednak 240<sup>917</sup>. Ich kadencja jest na ogół trzyletnia (w dwóch miasteczkach jest dwuletnia), co roku wymieniana jest 1/3 członków zebrania. W przedstawicielskim zebraniu miasteczka mogą też zasiadać *ex officio* urzędnicy miejscy, ich liczba może sięgać 24. Warto zaznaczyć, iż w sesji zebrania mogą brać udział wszyscy zainteresowani mieszkańcy.

---

<sup>912</sup> W istocie jednak pierwszeństwo należy się miastu Newport w stanie Rhode Island, które w tym samym roku, przyjęło nowy statut, gdzie ustanowiono odpowiednik samego zebrania przedstawicielskiego w postaci rady liczącej 195 członków - A.H. Syed, *op. cit.*, s. 118-119.

<sup>913</sup> H. Wolman, M. Goldsmith, *op. cit.*, s. 34-35.

<sup>914</sup> H.R. Penniman, G.B. Hathorn, *American Government and Politics: National, State and Local*, D. Van Nostrand Company Inc, New York 1958, s. 393-394.

<sup>915</sup> C.B. Gosnell, L.W. Lancaster, R.S. Rankin, *Fundamentals of American National Government*, McGraw-Hill, New York 1955, s. 167-168.

<sup>916</sup> C.F. Snider, *op. cit.*, s.128-129.

<sup>917</sup> Tyle samo, ile liczyła sama Izba Reprezentantów legislatury stanu Massachusetts do 1968 r., kiedy została ona zmniejszona do 160 - A. Dewolf, *op. cit.*, s. 121-122.

Jak również zabierać głos w samej dyskusji, lecz nie głosować<sup>918</sup>.

Tryb zwoływania, a także funkcjonowania przedstawicielskiego zebrania miasteczka jest co do zasady taki sam, jak w przypadku zebrania otwartego. Podobnie jak to ostatnie może ono trwać bowiem od kilku godzin do kilku dni. I w tym przypadku może dochodzić do odroczenia sesji, jak również zwoływania sesji nadzwyczajnych. Ustawodawstwo stanowe reguluje bowiem wielkość *quorum* zebrania przedstawicielskiego (większość bezwzględna), lecz może ono być zmienione decyzją samego zebrania. Powoływane są też komitety lokalne, co do których składu oczekuje się, że będzie on reprezentował mieszkańców wszystkich okręgów, z których są wyłaniani członkowie zebrania przedstawicielskiego<sup>919</sup>.

Uchwały podjęte, przez zebranie przedstawicielskie, mogą zostać uchylone, w drodze referendum protestacyjnego. Przedmiotem referendum, może być każda sprawa, rozstrzygana, przez organy samorządu lokalnego, jednak prawo stanowe, na ogół dopuszcza, głosowanie ludowe, w przypadku, gdy decyzja dotyczy: wydatku publicznego, przekraczającego 20 tys. dolarów, utworzenia nowego zarządu bądź połączenia dwóch lub więcej zarządów, określenia liczby ich członków, a także określenia długości kadencji urzędników lokalnych, przyjęcia lub zmiany aktu prawa miejscowego<sup>920</sup>. Zauważyć jednak wypada, iż zarówno same organy samorządowe, jak i mieszkańcy z rzadka odwołują się do tej formy demokracji bezpośredniej, z wyjątkiem tych jednostek samorządowych, w których referendum to zaś zostało zapisane w statucie jako obowiązująca procedura podejmowania decyzji w określonych sprawach<sup>921</sup>.

Przedstawicielskie zebranie miasteczka stanowi zaś kompromis pomiędzy całkowicie przedstawicielską formą władztwa miejscowego w postaci małej rady a plenarnymi sesjami zgromadzeń samych miasteczek. Nowoangielska tradycja demokracji bezpośredniej utrudnia całkowite zerwanie z dotychczasowymi instytucjami lokalnymi i procedurami decyzyjnymi, jednak ich anachroniczność wobec rosnącej liczby mieszkańców ujawniła się już na początku XX w. Zmiana ta pogłębia się pod wpływem kolejnych innowacji:

- 1) Zmniejszenia liczby uczestników zebrania przedstawicielskiego,
- 2) Uczynienia z zebrania przedstawicielskiego organu permanentnego,
- 3) Powoływania stałych komisji<sup>922</sup>.

---

<sup>918</sup> J. Kincaid, *Local Autonomy in the United States of America. Report Prepared for the Japan Local Government Center*, Easton 1998, s. 14-15.

<sup>919</sup> R. Briffault, L. Reynolds, *op. cit.*, s. 142-143.

<sup>920</sup> T. Langer, *Stany w USA. Instytucje - praktyka - doktryna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 317-318.

<sup>921</sup> Procedura taka obowiązuje, w ośmiu miasteczkach stanu Vermont, a także w kilkudziesięciu miasteczkach, w samym Connecticut, gdzie w drodze instytucji referendum zatwierdzany jest zaś budżet roczny - J.A. Gardner, *op. cit.*, s. 113-114.

<sup>922</sup> J.Q. Wilson, *op. cit.*, s. 125-126.

W ten sposób przedstawicielskie zebranie miasteczka coraz bardziej upodabnia się do rady. Wypada więc uznać, iż jest to zaś kolejny krok - obok wspomnianych wcześniej innowacji w postaci komitetów, a także menedżera - prowadzący do całkowitego odejścia od zebrania miasteczka jako formy samorządu lokalnego<sup>923</sup>.

W ciągu już blisko czterech stuleci zebranie miasteczka okazało się bowiem instytucją zdumiewająco trwałą, jak również elastyczną, zdolną do przetrwania wśród zmieniających się okolicznościach. Tej formie demokracji bezpośredniej sprzyjali na ogół przeciwnicy silnego rządu centralnego, wśród nich był sam Tomasz Jefferson. Był on pod wrażeniem wpływu, jaki wywiera wspólne rozstrzygnię spraw lokalnych na samo zacieśnianie więzi łączących mieszkańców miasteczek. Fascynację tę podzielał Alexis de Tocqueville, podkreślając walor edukacyjny oraz socjalizacyjny tej formy demokracji bezpośredniej<sup>924</sup>. Podobnie Lord James Bryce - brytyjski polityk, historyk i prawnik - pisał: "The Town Meeting has been not only the source but the school of democracy"<sup>925</sup>. Zebranie miasteczka ma też wielu przeciwników. Już sam James Madison krytykował wszystkie zgromadzenia za ich skłonność do ulegania emocjom kosztem racjonalnego bowiem myślenia<sup>926</sup>. Często wysuwany wobec tej formy demokracji bezpośredniej zarzutami są:

- 1) Zdominowanie przez tę samą grupę wyborców regularnie uczęszczających na sesje, a co za tym idzie - niereprezentatywność dla całej populacji miasta,
- 2) Podatność na manipulację ze strony grup interesu,
- 3) Okoliczności niesprzyjające debacie nad złożonymi kwestiami zarządu lokalnego (niekompetencja uczestników),
- 4) Dysproporcje w czasie poświęconym sprawom o odrębnej wadze (drobne wydatki mogą być przedmiotem nawet kilkudziesięciminutowej bowiem dyskusji, podczas gdy całoroczny budżet jest uchwalany w ciągu kilku minut),
- 5) Możliwość manipulowania emocjami uczestników przez zdolnych mówców<sup>927</sup>.

Głosy krytyki wzmożyły się w XX w., szczególnie po badaniach przeprowadzonych przez Jane Mansbridge w jednym z miasteczek mieszczących się w stanie Vermont. Autorka wysunęła zaś tezę, potwierdzoną wynikami badań, iż uczestnicy zebrań miasteczek - nieliczni i ciągle się zmieniający - nie są reprezentatywni dla całej populacji i łatwo ulegają naciskom.

---

<sup>923</sup> B. McCabe, *op. cit.*, s. 115-116.

<sup>924</sup> R.T. Gannet, *Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy's Second Track*, "The Review of Politics" 2005, t. 4, nr 67, s. 721-722.

<sup>925</sup> V.J. Bryce, *The American Commonwealth*, t. 1, Cosimo Classics, New York 2013, s. 148-149.

<sup>926</sup> J. Jaskiernia, *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 109-110.

<sup>927</sup> D.R. Berman, *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy*, Routledge, London 2003, s. 211-212.

Teza o braku reprezentatywności uczestników zebrań miasteczek wydaje się zaś bezsporna. Lecz także dobrze można ją wysunąć wobec wszelkich innych kolegialnych organów władzy. Zarówno skład parlamentów, jak też rad samorządowych nie jest reprezentatywny dla całej populacji. Trudno więc czynić z tego zarzut wobec zebrania miasteczka. W świetle badań przeprowadzonych przez Josepha F. Zimmermana należy natomiast całkowicie odrzucić tezę o zdominowaniu miasteczka przez grupy interesu. Nie ma dowodów na to, że decyzje na nich zapadające są efektem bowiem permanentnego zdominowania tego ciała przez pojedyncze grupy zawodowe<sup>928</sup>.

Zebrania miasteczek, mają nieodparty urok, jako współcześnie pielęgnowana tradycja, a także forma udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Pomimo wysuwanych zarzutów, które są stawiane przez różnych autorów, należy uznać iż w dużej mierze znajdują one same potwierdzenie w wynikach badań. Otwarte zebranie miasteczka w miejscowościach liczących do kilku tysięcy mieszkańców jest modelem pozwalającym na sprawne, jak też skuteczne zarządzanie sprawami lokalnymi z udziałem tak szerokiego kręgu obywateli i w tak głębokim zakresie, jak tylko jest to możliwe. Przedstawicielskie zebranie miasteczka - z ograniczoną liczbą uczestników, lecz tą samą procedurą co zebranie otwarte, a więc jedną sesją w roku - okazało się w wielu miastach na tyle nieefektywnym rozwiązaniem, że rezygnowano z niego na rzecz typowych dla samorządu terytorialnego rad z odrębnym organem wykonawczym<sup>929</sup>. Najprawdopodobniej taki właśnie będzie kierunek samej ewolucji bowiem zebrań miasteczek w zurbanizowanych jednostkach samorządowych. Tak jak bowiem w wielu innych miejscach w Stanach Zjednoczonych, a także na świecie, tak i tu wartości demokratyczne przegrywają z racjami ekonomii sektora publicznego<sup>930</sup>.

Natomiast jeżeli chodzi o uformowanie demokracji partycypacyjnej to *Landsgemeinde* w Konfederacji Szwajcarskiej i jego rozwiązania instytucjonalne, oparte na modelu dawnych zgromadzeń ludowych, w szczątkowej płaszczyźnie przetrwały jednak do dnia dzisiejszego. W tym kontekście uwagę zwraca występująca wewnątrz niektórych kantonach szwajcarskich sama instytucja *Landsgemeinde*. Jej wyjątkowy charakter dowodzi zaś oryginalności systemu politycznego Szwajcarii, choć oczywiście nie wyczerpuje pełnego szeregu ukształtowanych w tym państwie nietypowych rozwiązań ustrojowo-politycznych. Współcześnie zaś instytucję *Landsgemeinde* można zdefiniować także jako przewidziane wśród Konstytucji kantonalej zgromadzenie uprawnionych mieszkańców danego kantonu<sup>931</sup>.

<sup>928</sup> B.C. Daniels, *op. cit.*, s. 126-127.

<sup>929</sup> M. Turner, *Town Meeting Means Me*, Houghton Mifflin, Boston 1951, s. 143-144.

<sup>930</sup> D. Lockard, *The Politics of State and Local Government*, Macmillan, New York 1969, s. 112-113.

<sup>931</sup> A. Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Stämpfli, Bern 2016, s. 176-177.

Na którym korzystają oni zatem z przyznanych im przez samo prawo kantonalne uprawnień. *Landsgemeinde* odbywa się raz w roku. Jej przedmiotem są istotne sprawy danego kantonu. Zgromadzenie ludowe przeprowadza się pod gołym niebem, w uroczystej formie, a miejscem do tego przewidzianym jest główny plac miasta pełniącego jednocześnie funkcję siedziby władz kantonalnych<sup>932</sup>.

Nazwa *Landsgemeinde* dosłownie oznacza wspólnotę zamieszkującą określony kraj<sup>933</sup>. Geneza samych szwajcarskich zgromadzeń ludowych sięga, aż do czasów średniowiecznych. Początkowo *Landsgemeinden* były zgromadzeniami mężczyzn zdolnych do noszenia broni. Pozostający w stosunku zależności (*Hintersassen*<sup>934</sup>) oraz kobiety nie dysponowali żadnymi prawami politycznymi. W Uri, a także w Schwyz pierwszych zaś śladów omawianej instytucji można się doszukiwać już w XIII w.<sup>935</sup>. W Unterwalden, *Landsgemeinde* istniało dopiero od 1300 r. W połowie XIV w., po powstaniu dwóch mniejszych jednostek - Obwaldena oraz Nidwalden - ukształtowały się w nich antynomiczne zgromadzenia ludowe. W 1376 r. do powstania omawianej instytucji doszło wśród kantonu o nazwie Zug. W Glarus pierwsza *Landsgemeinde* obradowała w 1387 r. Wśród Appenzell regularne zwoływanie zgromadzeń ludowych datuje się od 1403 r.<sup>936</sup>. Odbywały się one także i później, już po podzieleniu kantonu na Appenzell-Innerrhoden i Appenzell-Ausserrhoden, co było w czasie reformacji.

Zgromadzenia ludowe występowały we wszystkich ośmiu wymienionych kantonach oraz półkantonach szwajcarskich aż do połowy XIX w. Wraz z przyjęciem nowoczesnych rozwiązań ustrojowych zapoczątkowano bowiem proces stopniowego znoszenia instytucji *Landsgemeinde*, skutkujący rezygnacją z jej stosowania w sześciu ze wzmiankowanych ośmiu jednostek terytorialnych.

---

<sup>932</sup> F. Helg, *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich 2007, s. 116-117.

<sup>933</sup> A. Vatter, *Kantonale Demokratie im Vergleich. Entstehung, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leske-Budrich, Opladen 2002, s. 228-229.

<sup>934</sup> Byli oni rolnikami, którzy byli „zamknięci” bez żadnych towarów. Posiadali tylko dom, ogród lub pojedyncze pola. Termin ten był używany od średniowiecza do wyzwolenia rolników, w Szwajcarii, aż do samej zmiany Konstytucji federalnej w 1874 r. W średniowieczu *Hintersasse* w znaczeniu „siedzenie za mężczyzną” było także używane jako pojęcie zbiorowe dla chłopów zależnych od właściciela - M. Bloch, *Spółczesność feudalne*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2002, s. 152-153.

<sup>935</sup> Mimo podobieństw do sposobu funkcjonowania ateńskiej eklezji, nie ma podstaw, by móc domniemywać, że w okresie wyłaniania się średniowiecznych szwajcarskich zgromadzeń ludowych świadomie odwoływano się do wzorców starożytnych. Formułowano pogląd o wywodzeniu się instytucji *Landsgemeinde* z wieców (*Thing*) odbywanych wśród plemion germańskich. Genezę *Landsgemeinde* należy jednak łączyć z samym przejęciem od urzędników sądowych uprawnień do sprawowania zaś wymiaru sprawiedliwości (*Reichsvogtei*). Z czasem zgromadzenia ludowe zaczęły dysponować kompetencjami do stanowienia prawa, jak również administrowania. W trakcie ich podejmowane były też najważniejsze decyzje w sprawach dotyczących stosunków zewnętrznych danego kantonu - L. Carlen, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1976, s. 139-140.

<sup>936</sup> R.C. Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, World Book Company, Yonkers 1920, s. 365-366.

Jako pierwsze dokonały tego w 1848 r. kantony Schwyz, jak również Zug, które instytucję zgromadzenia ludowego zastąpiły zatem odpowiednio obligatoryjnym, a także fakultatywnym referendum<sup>937</sup>. W kantonie Uri decyzja o samej rezygnacji z odbywania zgromadzeń ogółu uprawnionych mieszkańców podjęta została w 1928 r.<sup>938</sup>. W dotychczasowych półkantonach Obwalden, Nidwalden oraz Appenzell-Ausserrhoden *Landsgemeinde* zniesiono u schyłku XX w.: w Nidwalden w 1996 r., natomiast w Appenzell-Ausserrhoden - 1997 r., a w Obwalden - 1998 r.<sup>939</sup>.

Przeprowadzanie zgromadzeń ludowych przewidują obecnie Konstytucje tylko dwóch kantonów: Glarus, a także Appenzell-Innerrhoden. Oba są kantonami alpejskimi, niewielkimi pod względem zajmowanego terytorium. Powierzchnia kantonu Glarus wynosi zaś 685 km<sup>2</sup>, podczas gdy Appenzell-Innerrhoden zajmuje obszar tylko 173 km<sup>2</sup>. Wymienione podmioty federacji zaliczyć należy do jednostek terytorialnych o niewielkim potencjale ludnościowym. Glarus zamieszkuje niespełna 40 tys. mieszkańców, natomiast Appenzell-Innerrhoden liczy ich zaledwie 15,5 tys. Lokuje to drugi z wymienionych kantonów na ostatnim zaś miejscu pod względem liczby ludności spośród wszystkich 26 części składowych federacji<sup>940</sup>.

Zestawienie obszaru i populacji obu kantonów pozwala stwierdzić, że zgromadzenie ludowe może z powodzeniem funkcjonować nawet na tak wysokim poziomie, jak szczebel kantonalny. Nie staje to albowiem na przeszkodzie szerokiemu uczestnictwu uprawnionych mieszkańców, ponieważ ich sama liczba odwzajemnia, co najwyżej populacji niewielkiego szwajcarskiego miasta<sup>941</sup>. Dowodzi to zarazem o samej heterogeniczności struktury federacji szwajcarskiej, w której skład wchodzi podmioty niezwykle różnorodne tak pod względem demograficznym, jak i terytorialnym<sup>942</sup>.

Szereg istotnych regulacji dotyczących zaś pozycji ustrojowej zgromadzeń ludowych w systemie organów władzy szczebla kantonowego zawartych zostało wśród Konstytucji przyjmujących to rozwiązanie członów federacji. Należy jednak zwrócić uwagę na rangę, jaką *Landsgemeinde* posiada w świetle obowiązujących unormowań prawnych<sup>943</sup>.

---

<sup>937</sup> B. Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789-1866*, Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006, s. 187-188.

<sup>938</sup> A. Mycielski, *Ze studiów nad szwajcarską demokracją kantonalną (na przykładzie Glarus)*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1970, nr 23, s. 69-70.

<sup>939</sup> A. Auer, *op. cit.*, s. 108-109.

<sup>940</sup> B.S. Frey, *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*, „The American Economic Review” 1994, t. 84, nr 2, s. 339-340.

<sup>941</sup> Liczba uprawnionych do samego udziału w zgromadzeniach ludowych wzrosła wraz z przyznaniem praw wyborczych kobietom. Ponadto spowodowało to podwojenie liczby uczestników *Landsgemeinde*. Na porządku dziennym postawiło zarazem problem braku wystarczającej powierzchni do przeprowadzania obrad, jak również ujawniło trudności z samym zapewnieniem ich sprawnego przebiegu - F. Helg, *op. cit.*, s. 124-125.

<sup>942</sup> E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014, s. 78-80.

<sup>943</sup> M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Temida 2, Białystok 2009, s. 9-10.

Nie jest to tylko jedna z uformowań służących realizacji głoszonego wspólnie postulatu aktywnego włączenia członków zbiorowego podmiotu suwerenności w proces podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio ich dotyczących. W takim zapewne ujęciu zgromadzenia ludowe nie byłyby traktowane jako podstawowe instytucje w ramach kantonalnej struktury organów władzy, lecz pozostawałyby bowiem formami samego fakultatywnego zasięgania opinii mieszkańców, którym nie przypisywano by większego znaczenia politycznego.

O roli omawianej instytucji przekonuje sposób uregulowania pozycji zgromadzeń ludowych w kantonalnych ustawach zasadniczych. Konstytucja kantonu Glarus z 1 maja 1988 r.<sup>944</sup> stanowi, że władza państwowa spoczywa w społeczeństwie. Sprawuje on ją bezpośrednio na *Landsgemeinde*, na zgromadzeniu gminnym i przy urnie, a pośrednio poprzez wybrane przez siebie władze oraz urzędników (art. 1 ust. 2). Z kolei Konstytucja kantonu Appenzell-Innerrhoden z 24 grudnia 1872 r.<sup>945</sup> zawiera postanowienie, zgodnie z którym władza państwowa spoczywa zasadniczo (*wesentlich*) w ludzie, a także jest przez niego wykonywana na *Landsgemeinde* (art. 1 ust. 1). W kantonie Glarus o pozycji omawianej instytucji może też świadczyć przepis stwierdzający, że *Landsgemeinde* jest zaś zgromadzeniem uprawnionych do głosu mieszkańców kraju. Jest również najwyższym organem kantonu (art. 61). Podobne uregulowanie zawarto w Konstytucji Appenzell-Innerrhoden, która stanowi, że najwyższą władzą kraju jest *Landsgemeinde* (art. 19 ust. 1).

W kantonie Glarus przeprowadzane rokrocznie zgromadzenie ludowe odbywa się w pierwszą niedzielę maja. Rada Rządowa (*Regierungsrat*) kantonu - tzw. organ lokalnej egzekutywy - może sam zdecydować o ewentualnym przesunięciu terminu jego zwołania. Decyzję taką uzasadnia się zaś złymi warunkami pogodowymi, uniemożliwiającymi obrady. W takim wypadku przeprowadzenie zgromadzenia ludowego opóźnia się zatem o tydzień<sup>946</sup>. Konstytucja kantonalna przewiduje dodatkowo możliwość zwołania *Landsgemeinde* w trybie nadzwyczajnym<sup>947</sup>. Następuje to wówczas, gdy decyzję taką podejmie samo zgromadzenie ludowe na żądanie - w związku z określonymi kwestiami do omówienia - co najmniej 2000 uprawnionych do głosowania. Jak również w sytuacji, gdy w celu rozstrzygnięcia palących spraw (*zur Behandlung dringlicher Geschäfte*) zwoła je albowiem Rada Krajowa (*Landrat*), czyli lokalny organ przedstawicielski.

<sup>944</sup> R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej. W Szwajcarii i nie tylko*, Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”, Łódź 2013, s. 182-183.

<sup>945</sup> M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach. Wybrane uwagi na temat referendum, inicjatywy ludowej i zgromadzenia ludowego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, t. 12, nr 2, s. 65-66.

<sup>946</sup> M. Marczevska-Rytko, *Szwajcarski system demokracji bezpośredniej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2001, t. 8, nr 1, s. 129-130.

<sup>947</sup> Zgromadzenie ludowe zwołane w trybie nadzwyczajnym odbyło się w kantonie Glarus w dniu 25 listopada 2007 r. Jego przedmiotem było przeprowadzenie reformy struktury gminnej - A. Vatter, *op. cit.*, s. 147-148.

Informację o planowanym odbyciu zgromadzenia zamieszcza się w kantonalnym dzienniku urzędowym najpóźniej na 14 dni przed jego przewidzianym terminem. Konstytucja stanowi, że Rada Rządowa może podjąć zaś środki służące ułatwieniu przybycia na *Landsgemeinde* uprawnionych do głosowania mieszkańców oddalonych gmin leżących w granicach kantonu (art. 63 ust. 3-5). Z kolei istniejąca Konstytucja kantonu Appenzell-Innerrhoden stwierdza, że *Landsgemeinde* zbiera się regularnie w ostatnią niedzielę kwietnia, a w nadzwyczajnych wypadkach w wyniku decyzji Wielkiej Rady (*Grosser Rat*), pełniącej funkcje kantonalnego parlamentu. Wprowadzono również zastrzeżenie, mówiące o tym, kiedy na ostatnią niedzielę kwietnia przypada Wielkanoc, *Landsgemeinde* odbywa się wtedy w pierwszą niedzielę maja (art. 19 ust. 2-3)<sup>948</sup>.

W Konstytucjach obu kantonów, w których utrzymano zatem zgromadzenia ludowe, zawarte zostały przepisy dotyczące porządku obrad, jak również przedkładania stosownych propozycji do zaplanowanej dyskusji. Wśród samego kantonu Glarus formułuje się memoriał (*Landsgemeindememorial*) zawierający wykaz spraw do rozpatrzenia w trakcie zgromadzenia ludowego. Zawiera on również propozycje zmian w obowiązującym prawie, które zostały przygotowane na wcześniejszych posiedzeniach Rady Krajowej. W Konstytucji kantonalnej zamieszczono przepis, zgodnie z którym wspomniany memoriał zostaje najpóźniej na cztery tygodnie przed otwarciem *Landsgemeinde* w wystarczającej liczbie egzemplarzy przekazany uprawnionym do głosowania<sup>949</sup>. W wypadku zaś zebrania się zgromadzenia o charakterze nadzwyczajnym, Rada Krajowa może ten termin skrócić. Ponadto, w nagłych wypadkach, Rada Krajowa może na *Landsgemeinde* przedstawić kwestię, która uprzednio nie została zawarta w memoriale. Stosowny wniosek jest wówczas publikowany w dzienniku urzędowym (art. 62 ust. 1, a także 4-5). Z kolei w kantonie Appenzell-Innerrhoden o porządku obrad *Landsgemeinde* decyduje Wielka Rada. Do jej kompetencji należy przedkładanie projektów aktów prawnych. Decyduje także o tym, które spośród bowiem wniosków innych podmiotów bądź pojedynczych osób uprawnionych do głosowania będą rozpatrzone w trakcie samego zgromadzenia ludowego. Stosowne przedłożenia odpowiednio wcześniej kieruje się na sesję zwyczajną Wielkiej Rady (art. 26 ust. 1-3)<sup>950</sup>.

Współcześnie prawo uczestnictwa wśród zgromadzeniach ludowych przysługuje zaś wszystkim mieszkańcom kantonu po ukończeniu odpowiedniego wieku.

---

<sup>948</sup> T. Brancki, *Landsgemeinde - najstarsza instytucja demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 63-64.

<sup>949</sup> D. Dickson, *The People's Government: An Introduction to Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 214-215.

<sup>950</sup> Należy zaznaczyć, że w Konstytucjach obu omawianych kantonów każdemu uprawnionemu do głosowania przyznano prawo przedkładania inicjatyw w sprawie zmian w obowiązującym prawie - L. Carlen, *op. cit.*, s. 42.



W świetle kantonalnych ustaw zasadniczych branie udziału w *Landsgemeinde* traktowane jest jako obowiązek obywatelski (*Bürgerpflicht*), co *expressis verbis* stwierdza Konstytucja kantonu Glarus (art. 21 ust. 2). Akt ten zaś stanowi, że wszyscy Szwajcarzy są uprawnieni do głosu w kantonie oraz gminie, gdy jest to ich miejsce zamieszkania i gdy ukończyli 16 rok życia (art. 56 ust. 1)<sup>951</sup>. Natomiast w Konstytucji kantonu Appenzell-Innerrhoden zawarto przepis, zgodnie z którym każdy mający same prawo do głosowania jest nie tylko uprawniony (*berechtigt*), ale również zobowiązany (*verpflichtet*) do brania udziału bowiem we wszystkich zgromadzeniach ludowych (art. 17). Do głosowania na *Landsgemeinde* i na zgromadzeniach gminnych są uprawnieni wszyscy zamieszkali w samym kantonie - obywatelki i obywatele Szwajcarii<sup>952</sup> - o ile ukończyli 18 rok życia, jak również zostali wpisani na listę wyborców (*Stimmregister*) (art. 16 ust. 1).

Na czele zgromadzenia ludowego stoi zaś Landammann, pełniący zarazem stanowisko przewodniczącego rządu kantonalnego<sup>953</sup>. Konstytucja kantonu Glarus stanowi, że kieruje on *Landsgemeinde* (art. 64 ust. 1). Trzeba jednak zaznaczyć, że Landammann jest nie tylko przewodniczącym zgromadzenia ludowego. Konstytucja określa go także *expressis verbis* jako pierwszego przedstawiciela kraju, a także przewodniczącego Rady Rządowej (art. 96 ust. 1). Z kolei w samej ustawie zasadniczej kantonu Appenzell-Innerrhoden stwierdza się, że rządzący Landammann przewodzi prezydium *Landsgemeinde*, jak też organowi lokalnej egzekutywy w postaci Komisji Kantonu (*Standeskommission*). Podpisuje też wychodzące od tych władz akty oraz przechowuje pieczęć kantonu (*Standessiegel*) (art. 32 ust. 1-2)<sup>954</sup>. W strukturze organów szczebla kantonalnego, Landammann zajmuje zaś miejsce szczególne, co uwidacznia się w trakcie samych obrad zgromadzenia ludowego. Dba o jego niezakłócony przebieg, dysponując także uprawnieniami o charakterze porządkowym. Jako przewodniczący *Landsgemeinde* ma on jednak także istotne uprawnienia decyzyjne.

---

<sup>951</sup> Obniżenie granicy wieku, po ukończeniu którego uzyskuje się prawo do głosowania. Nastąpiło to na mocy decyzji podjętej na *Landsgemeinde* z dnia 6 maja 2007 r. Wcześniejsza regulacja przewidywała warunek ukończenia 18 roku życia - M. Matyja, *System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia*, „Kultura i Historia” 2009, nr 16, s. 60-61.

<sup>952</sup> W Appenzell-Innerrhoden równe prawa wyborcze dla kobiet do Konstytucji kantonalnej dołączono dopiero w wyniku decyzji *Landsgemeinde* z 26 kwietnia 1992 r. Przyznanie tego prawa zostało *de facto* wymuszone, jako że nastąpiło to w rezultacie samego orzeczenia Sądu Federalnego, który w 1990 r. rozstrzygał tę sprawę z inicjatywy grupy kobiet - mieszkanek wzmiankowanego kantonu. Sąd uznał tę sytuację bowiem za sprzeczną z samą ustawą zasadniczą - W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1996, s. 117-118.

<sup>953</sup> Do wyłonienia się tego urzędu doszło już w XIII w. - najpierw w samym kantonie Uri, a następnie w Schwyz oraz Unterwalden. Początkowo jego uprawnienia miały przede wszystkim charakter sądowiczy, później jednak władza Landammanna uległa rozszerzeniu na prowadzenie spraw kantonu i reprezentowanie go w stosunkach jawnych - K.L. Lindaman, *Direct Democracy: The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, Central European University Press, Baltimore 2011, s. 132-133.

<sup>954</sup> T. Branekci, *System ustrojowy Kantonu Appenzell Innerrhoden*, „Rocznik Katedry Badań Niemcoznawczych Uniwersytetu Łódzkiego: Niemcy-Austria-Szwajcaria” 2012, t. 5, s. 219-220.

Specyfika roli przewodniczącego tak licznego zgromadzenia wymaga nie tylko kompetencji o charakterze formalnym, w tym odpowiedniego przygotowania prawniczego, ale również umiejętności właściwego osądu sytuacji, a także elastyczności, co daje możliwość szybkiego reagowania na nieprzewidziane wydarzenia. Tylko Landammann<sup>955</sup> spełniający powyższe kryteria może zapewnić bowiem sprawne prowadzenie obrad. Umożliwia to z kolei realizację podstawowej funkcji zgromadzenia ludowego, polegającej na podejmowaniu szeregu decyzji o dużym znaczeniu dla całej wspólnoty kantonu<sup>956</sup>.

Sposób umocowania zgromadzeń ludowych w przepisach samej Konstytucji szczebla kantonalnego - a przede wszystkim uznanie *Landsgemeinde* za najwyższy organ (najwyższą władzę) kantonu - rzutuje na zakres przysługujących im kompetencji. Ich katalog obejmuje funkcje kreacyjną, prawodawczą jak również wykonywanie uprawnień dotyczących kwestii finansowych<sup>957</sup>.

W zakresie samej funkcji kreacyjnej, czyli obsady najważniejszych organów szczebla kantonalnego, wskazać należy wybór zarówno członków władzy wykonawczej, jak i sędziów, a także określonych urzędników. Należy jednocześnie zauważyć, że pod względem zakresu stanowisk obsadzanych we wyeksponowanym trybie, zgromadzenia ludowe kantonów Glarus i Appenzell-Innerrhoden znacząco się przeciwstawiają. W odniesieniu do podmiotów władzy wykonawczej w pierwszym z wymienionych członów zaś federacji podczas *Landsgemeinde* dokonuje się wyboru Landammanna oraz Namiestnika Kraju (*Landesstatthalter*), który pełni funkcję jego zastępcy. Personalnej obsady wskazanych urzędów dokonuje się spośród samych członków Rady Rządowej na okres tylko dwóch lat. Bieg kadencji rozpoczyna się podczas *Landsgemeinde* (art. 68 lit. A i art. 97 ust. 1). Z kolei w kantonie Appenzell-Innerrhoden omawiana forma demokracji bezpośredniej służy do wyboru nie tylko Landammanna i jego zastępcy, ale także pozostałych pięciu członków Komisji Kantonu (art. 20 ust. 2 pkt 1)<sup>958</sup>.

Obsada samych stanowisk w kantonalnej egzekutywie nie wyczerpuje wszakże pełni kompetencji realizowanych przez zgromadzenia ludowe w ramach przysługującej im funkcji kreacyjnej. W tym trybie wybiera się również piastunów sędziów.

---

<sup>955</sup> W niektórych zaś szwajcarskich kantonach, przewodniczący rządu kantonalnego nazywa się Landammann. Należą do nich następujące kantony: Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zug, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Innerrhoden, Solothurn i Aargau. Landammann jest także oficjalnym tytułem burmistrza Davos. Zwykle żeńska nazwa to pani Landammann - O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, tłum. A. Kopacki, Szwajcarska Fundacja Kulturalna Pro Helvetia, Warszawa 1990, s. 119-120.

<sup>956</sup> R. Schaffhauser, *Gmina wśród Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, tłum. E. Konopka, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 162-163.

<sup>957</sup> H. Kriesi, A.H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 174-175.

<sup>958</sup> H. Blöchliger, *Kantone - Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich 2005, s. 206-207.

O ile jednak w kantonie Glarus, *Landsgemeinde* dokonuje wyboru przewodniczących sądów (*Gerichtsmisidenten*) i pozostałych sędziów (art. 68 lit. B), o tyle w Appenzell-Innerrhoden jedynie Sąd Kantonu (*Kantonsgericht*)<sup>959</sup> składającego się z przewodniczącego i dwunastu członków (art. 20 ust. 2 pkt 2). W pierwszym z wymienionych podmiotów federacji obsadza się ponadto urzędy Prokuratora (*Staatsanwalt*) i Sędziego śledczego (*Verh & richter*) (art. 68 lit. C). Do kompetencji kreacyjnych zaś zgromadzenia ludowego w Appenzell-Innerrhoden należy wybieranie przedstawiciela kantonu do szwajcarskiej Rady Kantonów<sup>960</sup> (*Ständerat*). Dokonuje się go w latach, kiedy następuje całkowite odnowienie składu Rady Narodowej - pierwszej izby szwajcarskiego parlamentu (art. 20bis).

W odniesieniu do szeroko pojętej czynności prawodawczej *Landsgemeinden* odrębnej analizie poddać należy ich kompetencje do zmiany Konstytucji kantonalnych, stanowienia ustaw, a także zatwierdzania tzw. konkordatów (*Konkordate*), czyli porozumień zawieranych pomiędzy poszczególnymi kantonami. W obu omawianych podmiotach bowiem dopuszczalna jest zarówno częściowa, jak i całkowita zmiana Konstytucji. W przypadku zmiany całkowitej procedura jest nieco bardziej złożona. W obu kantonach zaś zgromadzenie ludowe podejmuje najpierw decyzję o tym, czy zgłoszony projekt winien zostać poddany całościowej rewizji. W kantonie Glarus wobec projektu zmiany całkowitej, zasadniczo stosuje się postępowanie przewidziane dla ustawodawstwa (art. 140 ust. 2). Z kolei w samym Appenzell-Innerrhoden, jeśli podczas *Landsgemeinde* podejmie się zaś decyzję o przeprowadzeniu szerokich zmian konstytucyjnych, projekt nowej Konstytucji opracowuje Wielka Rada. Jest on przedkładany najpóźniej na trzecim następującym od wzmiankowanego i wstępnego głosowania zwykłym zgromadzeniu ludowym. Termin ten może jednak zostać wydłużony (art. 48 ust. 4)<sup>961</sup>.

---

<sup>959</sup> Sąd Kantonu jest zarówno sądem odwoławczym w sprawach cywilnych, a także karnych. Jest również sądem administracyjnym, który rozpatruje odwołania od decyzji administracyjnych władz kantonalnych. W pierwszej instancji wymiar sprawiedliwości sprawują same sądy dystryktu - R. Eichenberger, *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich 2002, s. 157-158.

<sup>960</sup> Wyższa izba parlamentu Szwajcarii, Zgromadzenia Federalnego. Rada składa się wówczas z 46 członków. Członkowie izby są wybierani z 20 kantonów, które wysyłają do rady po dwóch kandydatów. Natomiast kantony Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden oraz Appenzell Innerrhoden mogą wprowadzić do izby tylko po jednym delegacie. W tym ostatnim przypadku dotyczy to zaś tych członków federacji, które miały wcześniej status półkantonów. Kantony te przedstawia art. 150 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. Z tego zaś powodu kantonowi Appenzell-Innerrhoden przysługuje bowiem prawo obsady jednego miejsca w Radzie Kantonów. W Glarus wybór dwóch członków wskazanego organu następuje nie w trakcie *Landsgemeinde*, ale w głosowaniu przy urnie (*an der Urne*) z zastosowaniem systemu większościowego. Członkowie zasiadający w radzie są wybierani tylko na 4-letnią kadencję. Wybór mandatów do rady odbywa się na zasadzie ogólnych wyborów w każdym kantonie, które odbywają się w demokratyczny sposób. We wszystkich kantonach, z wyjątkiem kantonów Zug, a także Appenzell Innerrhoden, wybory do Rady Kantonów odbywają się razem z wyborami do samej Rady Narodu. W 2008 r. w samej radzie znajdowało się 10 kobiet, co stanowi prawie 22% wszystkich członków - Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 153-154.

<sup>961</sup> R. Schaffhauser, *W Szwajcarii*, [w:] *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski Kolonia Limited, Wrocław 1995, s. 137-138.

W zakresie ustawodawstwa Konstytucja kantonu Glarus stanowi, że *Landsgemeinde* przyjmuje w formie ustawy wszystkie podstawowe oraz ważne unormowania (art. 69 ust. 1). W samej Konstytucji Appenzell-Innerrhoden nie podjęto próby nawet ogólnego zakreślenia materialnego zakresu ustaw kantonalnych. Ograniczono się jedynie do samego stwierdzenia, że *Landsgemeinde* jest władzą ustawodawczą (art. 20 ust. 1). W odniesieniu do kompetencji związanych z zawieraniem wzmiankowanych konkordatów w Konstytucji kantonu Glarus zgromadzenie ludowe wyposażono w kompetencję do ich akceptowania. Jeśli przedmiotem takich porozumień jest zagadnienie regulowane w konstytucji lub ustawie kantonalnej (art. 69 ust. 2 lit. A). W Appenzell-Innerrhoden uprawnieniami zaś związanymi z ich zawieraniem dysponuje Wielka Rada (art. 27 ust. 3). Można więc uznać, że w stosunku do *Landsgemeinde* funkcjonującej w Glarus oznacza to uszczuplenie zatem kompetencji tamtejszych zgromadzeń ludowych<sup>962</sup>.

Wspomnieć należy o regulacjach przyjmowanych w zakresie finansów kantonalnych, które w obu wyżej omawianych podmiotach federacji szwajcarskiej podejmuje się w trakcie *Landsgemeinde*. Konstytucja kantonu Glarus stanowi również, że w obrębie zaś kompetencji zgromadzenia ludowego leży bowiem decydowanie o wszystkich jednorazowych wydatkach na określony cel przekraczających jeden milion franków. W tym samym trybie podejmuje się decyzje o wydatkach tzw. stałych (*wiederkehrenden Ausgaben*), gdzie na dany cel trzeba w jednym roku wyasygnować więcej niż dwieście tysięcy franków (art. 69 ust. 2 lit. B)<sup>963</sup>. Jeśli kwota wydatków jest niższa, decyzje w tych sprawach podejmowane są przez samą Radę Krajową (art. 90 lit. B). Wskazane wyżej progi ustanowione zostały także wśród Appenzell-Innerrhoden. W świetle obowiązujących w tym kantonie zaś uregulowań konstytucyjnych istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania fakultatywnego w sprawach finansowych. Stosownej decyzji powziętej w trakcie *Landsgemeinde* może zażądać dwieście uprawnionych do głosowania mieszkańców kantonu. Uzasadnieniem dla takiego wniosku jest sama sytuacja, w której nowy, a także jednorazowy wydatek na określony cel wynosi co najmniej 250 tys. franków. Jeśli natomiast jest to bowiem obciążenie finansowe o charakterze stałym w okresie co najmniej 5 lat, to decyzji zgromadzenia ludowego można żądać już w sytuacji, gdy kwota przeznaczona do wyasygnowania wynosi minimum 50 tys. franków (art. 7 ust. 1-2)<sup>964</sup>.

W odniesieniu do samych kwestii kantonalnych finansów trzeba również wspomnieć, że do kompetencji zgromadzeń ludowych należy także decydowanie o systemie podatkowym.

---

<sup>962</sup> J.M. Gabriel, *Das politische System der Schweiz*, Paul Haupt Verlag, Bern 1997, s. 133-134.

<sup>963</sup> M. Kutter, *Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie*, Ammann, Zürich 1996, s. 195-196.

<sup>964</sup> S. Moeckli, *Das politische System der Schweiz verstehen*, Tobler, Altstätten 2007, s. 152-153.

W kantonie Glarus *Landsgemeinde* jest uprawniona do ustalania także stóp podatkowych<sup>965</sup> (art. 69 ust. 2 lit. E), natomiast w Appenzell-Innerrhoden - dokonywania zmian w systemie podatkowym<sup>966</sup> (art. 9), przy czym w przypadku drugiego z wymienionych członów federacji Konstytucja zauważalnie zastrzega, że uprawnienie to przysługuje wyłącznie zgromadzeniu ludowemu, co oznacza, iż nie może ono być przedmiotem delegacji na rzecz innych organów szczebla kantonálnego<sup>967</sup>.

Mając na uwadze odzwierciedlone zestawienie bowiem najważniejszych kompetencji *Landsgemeinde* w kantonach, gdzie instytucja ta nadal występuje, należy głównie zauważyć, że sfera przyznanych im kompetencji decyzyjnych obejmuje szeroki zaś katalog zagadnień. Mimo że zgromadzenia ludowe z natury rzeczy nie mogą służyć jako sam środek codziennego regulowania biegu spraw kantonalnych, to sam zakres ich uprawnień nie ogranicza się jedynie do decydowania w wąskim wycinku prawodawstwa kantonálnego. Heterogeniczność materii przeznaczony do uregulowania w trakcie *Landsgemeinde* - a przede wszystkim powierzenie zgromadzeniom ludowym nie tylko funkcji prawodawczej, ale również kreacyjnej - wskazuje na zespolenie różnego typu kompetencji, których nie łączy się zwykle w ramach pozostałych występujących współcześnie form demokracji bezpośredniej. Istota spotykanych najczęściej instytucji bezpośredniego udziału obywateli w procesie decyzyjnym - referendum, inicjatywy ludowej czy również weta ludowego - polega bowiem na wyodrębnieniu tylko jednej kwestii, która zdaniem inicjatorów winna zostać uregulowana od początku. Z tego punktu widzenia zgromadzenia ludowe wyróżnia złożoność podejmowanych w ich trakcie rozstrzygnięć<sup>968</sup>.

Jako instytucja o długiej, gdyż sięgającej zatem średniowiecza tradycji *Landsgemeinde* odbywa się bowiem w charakterystycznych dla danego kantonu formach, nieznanym innym występującym współcześnie instytucjom demokracji bezpośredniej o krótszym rodowodzie.

---

<sup>965</sup> Jest to procentowe wyrażenie samej sumy pieniężnej jaką zobowiązani jesteśmy zapłacić z racji istnienia nieodpłatnych, bezzwrotnych oraz przymusowych obciążeń nakładanych przez tzw. związki publicznoprawne. Inaczej rzecz ujmując, możemy mówić o tzw. stawce podatkowej, co zasadniczo sprowadza się do tego samego. W takim wypadku mamy bowiem do czynienia z kwotą płaconą przeważnie na rzecz państwa bądź samorządu terytorialnego. W zależności od samych potrzeb operuje się stopą podatkową bądź kwotowo wyrażoną stawką podatkową - R. Oktaba, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 111-112.

<sup>966</sup> Ogół przepisów prawnych i instytucji finansowych w zakresie ustalania i poboru podatków. Obejmuje on nie tylko przepisy prawne dotyczące instytucji podatków, ale też całą strukturę podmiotów, które podatki pobierają, płacą je oraz te, które wyznaczają ich indywidualną wysokość, w tym również warunki ich płatności. Podatki stanowią podstawowe źródło finansowania zadań i potrzeb publicznych, dlatego też prawidłowe funkcjonowanie systemu podatkowego przesądza o realizacji zadań publicznych, rozwoju kraju, jak również sytuacji obywateli - Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 142-143.

<sup>967</sup> W. Jakubowski, P. Załęski, *Systemy polityczne państw Europy Zachodniej nie należących do Unii Europejskiej i wybranych państw pozaeuropejskich - Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 164-165.

<sup>968</sup> A. Manatschal, *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich: Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt*, Nomos, Baden-Baden 2013, s. 231-232.

Świadczy to o roli zgromadzeń ludowych jako instytucji wpisanych wśród specyfikę wspólnot kantonalnych. Różnice pomiędzy zgromadzeniami ludowymi w kantonie Glarus a Appenzell -Innerrhoden uzasadniają zarazem dokonanie charakterystyki ich przebiegu odrębnie dla obu podmiotów federacji. Pomimo swoistej specyfiki instytucji *Landsgemeinde* w wymienionych kantonach, w obu uwagę zwraca jej uroczysta oprawa. Coroczne zgromadzenie ludowe służy bowiem nie tylko podjęciu najważniejszych dla danego kantonu decyzji, ale spełnia zarówno funkcje, które należałoby ulokować wewnątrz szerszego kontekstu społecznego, jak również kulturowym<sup>969</sup>.

W kantonie Glarus zwołana na pierwszą niedzielę maja *Landsgemeinde* rozpoczyna się o samej godzinie 9.30<sup>970</sup>. Zebrani w ratuszu członkowie władz kantonalnych przechodzą na główny plac miasta - kluczowe miejsce obrad zgromadzenia ludowego. Przemarsz odbywa się przy akompaniamencie orkiestry. W uformowanym pochodzie na czele idą zaś członkowie rządu, następnie goście honorowi, sędziowie a także członkowie kantonального parlamentu. W Glarus uprawnieni do głosu ustawieni są na kształt pierścienia. W jego środku znajduje się miejsce wydzielone dla prowadzącego obrady Landammanna, który wygłasza bowiem krótkie przemówienie oraz otwiera *Landsgemeinde*. Później następuje samo odczytanie postanowień dotyczących tego, komu przysługuje w efekcie prawo głosu. Osoby nieuprawnione proszone są o brak udziału w głosowaniu. Dotyczy to między innymi uczestniczących w zgromadzeniu gości honorowych. Następnie zaprzysiężeni zostają sami uczestnicy zgromadzenia, po czym przechodzi się do realizacji poszczególnych kompetencji *Landsgemeinde*<sup>971</sup>.

Najpierw dokonuje się personalnej obsady najważniejszych stanowisk kantonalnych, w tym Landammanna jak również jego zastępcy. Po wyborach ma miejsce zaś zaprzysiężenie nowo wybranych osób. O ile w tej fazie funkcjonowania zgromadzenia nie przeprowadza się żadnych debat nad przedstawionymi kandydaturami, o tyle w trakcie samego wykonywania uprawnień ustawodawczych można korzystać z prawa do składania odpowiednich wniosków odnośnie do przedłożonych projektów samych aktów prawnych. Jeśli nie zgłasza się żadnych wniosków, jak też nie przeprowadza się dyskusji, przedmiotowy projekt uważa się za przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez kantonalny organ przedstawicielski<sup>972</sup>.

---

<sup>969</sup> M. Matyja, *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2016, s. 142-143.

<sup>970</sup> Pierwsze zgromadzenia ludowe, które odbywały się w kantonie Glarus, rozpoczynano około południa i trwały one aż do wieczora. Od 1831 r. początek *Landsgemeinde* ustalano na godzinę 10.00, jednak już w samym XX w. zdecydowano się rozpocząć zgromadzenie o samej godzinie 9.30. Zmianę uzasadniano, że dostępne są wtedy środki transportu - W. Stauffacher, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen*, Tschudi & Co, Glarus 1964, s. 284-285.

<sup>971</sup> A. Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden 2014, s. 167-168.

<sup>972</sup> J.L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, Paris 1994, s. 216-217.

Głosuje się przez samo podniesienie specjalnych legitymacji uprawniających do uczestnictwa w głosowaniach<sup>973</sup>. Przewodniczący zgromadzenia dokonuje oszacowania oddanych głosów, po czym ustala, która opcja uzyskała większość. W razie wątpliwości korzysta zaś z pomocy czterech członków kantonalnego rządu<sup>974</sup>. Procedura obowiązująca w trakcie zgromadzenia nie przewiduje możliwości przeliczenia głosów. Obrady *Landsgemeinde* w kantonie Glarus trwają z reguły od trzech do czterech godzin. Zwraca także uwagę na aktywne zaangażowanie uprawnionych mieszkańców tego kantonu w sam przebieg obrad, co także wśród minionych dziesięcioleci uznawane było tylko za atrybut wyróżniający wskazane zgromadzenie na tle pozostałych *Landsgemeinden*<sup>975</sup>. Wykorzystywanie szerokich zaś możliwości oddziaływania na bieg dyskusji oraz kierunki podejmowanych rozstrzygnięć przy czynnym udziale członków kantonalnego parlamentu powodują, że *Landsgemeinde* wśród Glarus przypomina niekiedy rozszerzoną debatę parlamentarną<sup>976</sup>.

Zgromadzenie ludowe przeprowadzane tylko w ostatnią niedzielę kwietnia w kantonie Appenzell-Innerrhoden rozpoczyna się - po wcześniejszym nabożeństwie - o godzinie 12.00 uroczystym przemarszem przy akompaniamencie orkiestry na uszykowane uprzednio miejsce. Członkowie rządu kantonalnego zasiadają na nietypowej trybunie skierowanej - inaczej niż w Glarus - w stronę uczestników *Landsgemeinde*. Miejsca po obu stronach przewodniczącego zajmują członkowie Sądu Kantonu. Po krótkiej przemowie inauguracyjnej przewodniczący przedstawia informację o samej działalności organów administracji, jak również relacjonuje stan finansów kantonalnych. Umożliwia to zabranie głosu uprawnionym do wzięcia udziału w zgromadzeniu, którzy mogą właśnie w ten oto sposób wyrazić własne stanowisko na temat poruszonych kwestii<sup>977</sup>.

Po wyborze Landammanna, a także jego zastępcy następuje zaprzysiężenie zarówno przewodniczącego, jak też wszystkich uprawnionych uczestników *Landsgemeinde*<sup>978</sup>.

---

<sup>973</sup> Zaprzysiężeniu uczestników zgromadzenia przypisuje się szczególne znaczenie. Formuła przysięgi zawiera zobowiązanie do wierności Konstytucji i ustawom związku oraz kantonu Glarus, dbałości o honor, wolność i siłę ojczyzny, jej niepodległość oraz wolność, a także prawa jej obywateli - D. Dickson, *op. cit.*, s. 113-114.

<sup>974</sup> Przeprowadza się wówczas ponowne głosowanie, podczas którego każdy z czterech członków samego rządu kantonalnego obserwuje jeden z sektorów, na którym podzieleni zostali uczestnicy zgromadzenia, a następnie przekazuje wynik samemu przewodniczącemu obrad - E. Visher, *Heimat und Welt. Studien zur Geschichte einer schweizerischen Landsgemeinde-Demokratie*, Francke Verlag, Bern 1983, s. 160-161.

<sup>975</sup> Przykładowo, w latach 1937-1941 w pięciu odbywanych corocznie zgromadzeniach ludowych wystąpiło łącznie 37 mówców, podczas gdy w analogicznym okresie z lat 1957-1961 już 120. Wskazuje to, że w liczba zabierających głos uczestników *Landsgemeinde* znacząco wzrosła - H. Blöchliger, *op. cit.*, s. 153-154.

<sup>976</sup> M. Matyja, *Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Föderalismus und direkte Demokratie*, „Europa Regionum” 2009, t. 12, s. 20-21.

<sup>977</sup> M. Podolak, *System polityczny Szwajcarii*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013, s. 116-117.

<sup>978</sup> W odczytanym uprzednio pouczeniu co do treści i znaczenia przysięgi oraz sposobu właściwego jej złożenia zwraca uwagę wyeksponowanie wątków religijnych.

Pozostali członkowie rządu powoływani są bezpośrednio do samego kierowania określonymi departamentami. Uczestnicy zgromadzenia mogą wówczas zgłaszać propozycje personalne co do obsady poszczególnych zaś stanowisk. Prowadzenie dyskusji jest jednak dopuszczalne tylko przy rozpatrywaniu samych kwestii merytorycznych. Inaczej niż wśród kantonu Glarus, prawo składania wniosków może polegać jedynie na samym formułowaniu zaleceń w sprawie przyjęcia bądź odrzucenia jakiegoś rozwiązania. Natomiast, nie może kierować się do zmiany wysuniętego uprzednio przedłożenia. Głosuje się zatem przez podniesienie tylko prawej ręki. Rząd, a w praktyce Landammann, dokonuje szacunkowego obliczenia wyniku głosowania, po czym podaje go do publicznej wiadomości. W razie poważnych wątpliwości w ustalaniu rezultatu głosowania biorą udział członkowie Sądu Kantonu. Jeśli w dalszym ciągu nie da się określić wyniku, następuje przeliczenie głosów. Polega to na opuszczeniu miejsca odbywania *Landsgemeinde* określonym wyjściem, co pozwala na dokładne określenie rezultatu samego głosowania. Obrady zgromadzenia ludowego wewnątrz Appenzell-Innerrhoden trwają zwykle od jednej do dwóch godzin.

Ze względu na niewielką liczbę mieszkańców jest to zaś najmniejsza *Landsgemeinde* spośród wszystkich pięciu istniejących kantonów, jakie - obok dwóch nadal funkcjonujących - odbywały się do niedawna również w trzech innych częściach powstałej federacji<sup>979</sup>.

*Landsgemeinde* w pełni nawiązywało do możliwości oferowanych przez demokrację partycypacyjną tj.: rzeczywiste uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji politycznych, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami i inkluzja dorosłych, czyli dysponowanie pełnymi bowiem prawami obywatelskimi przez osoby, które stale mieszkające na danym terenie<sup>980</sup>. Forma demokracji bezpośredniej mająca zaś charakter uzupełniający może wskazywać na jej drugorzędną rolę, lecz ujęciu temu przeczy zatem sama możliwość bezpośredniego rozstrzygnięcia przez społeczeństwo swych spraw. *Landsgemeinde* poddawane są nie drugorzędne sprawy, lecz najbardziej istotne, zatem na decyzjach podjętych tą drogą opiera się dalsza praca wspólnoty. W ten sposób wyraża się również zasada prymatu społeczeństwa nad parlamentem<sup>981</sup>.

---

Zastępca Landammanna komunikuje wszystkim zebranych, że „Kto świadomie przysięga fałszywie, ten wzywa Boga na świadka swojego kłamstwa, ten pogardza boską sprawiedliwością i naraża się na straszne kary, w tym lub w tamtym życiu”. Jako pierwszy przysięgę składa sam Landammann, który przyrzeka m.in. dbać o korzyści i honor kraju, przeciwdziałać krzywdzie, sprawować opiekę nad wdowami oraz sierotami, a także dopomagać w dochodzeniu należnych praw - J.M. Gabriel, *op. cit.*, s. 114-115.

<sup>979</sup> M. Matyja, *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli - specyfika systemu federalnego Szwajcarii*, „Obywatel” 2009, nr 2, s. 46-47.

<sup>980</sup> W. Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, Paul Haupt Verlag, Bern 2005, s. 167-168.

<sup>981</sup> T. Fuks, *Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska*, [w:] *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995, s. 191-192.



Co prawda wskazuje się także słabości samej instytucji *Landsgemeinde*. Zdolny demagog jest w stanie pokierować tłumem i wpłynąć na podjęcie decyzji. Najpoważniejsze zarzuty dotyczą braku tajności głosowania, sposobu liczenia głosów oraz możliwości głosowania tylko przez obecnych uczestników. Owe zarzuty są zatem racjonalne, albowiem orientacyjne oszacowanie większości głosujących „za” może budzić kontrowersje zwłaszcza, gdy głosy rozkładają się mniej więcej po równo. W sytuacji zaistnienia wątpliwości co do wyniku głosowania (zebrani głosują przez podniesienie prawej ręki bądź karty wyborczej), przeciwników i zwolenników danego rozwiązania ustawiało się po przeciwnych stronach placu obrad, jak też jeszcze raz się przeliczało<sup>982</sup>. W Glarus to sam Landammann oszacowuje wynik. W razie jakichś wątpliwości ponawia się głosowanie. Jeżeli nadal sytuacja jest niejasna, Landammann wzywa do siebie na platformę czterech członków *Regierungsrat*, którzy w trzecim głosowaniu przeliczają swój kwartał, jak również składają raport Landammannowi. Zawsze jednak ostateczne stanowisko należy do Landammanna, a wynik przez niego ogłoszony nie podlega zaskarżeniu<sup>983</sup>.

Brak możliwości zaś głosowania korespondencyjnego w *Landsgemeinde* poddawane jest krytyce. Niemniej zwolennicy głosowania ludowego wskazują, iż daty *Landsgemeinde* są na tyle utrwalone, że każdy uprawniony do głosowania może zaplanować swój kalendarz z uwzględnieniem tego dnia, zatem głosowanie korespondencyjne jest zbędne. Orędownicy głosowania ludowego podkreślają, iż jawność głosowania świadczy o odwadze wyrażanych poglądów, a także jest pierwotną formą głosowania. Tajność głosowania nie jest koniecznym warunkiem demokracji. Po raz pierwszy tajność samych wyborów wprowadzono we Francji (z wyjątkiem Paryża) w grudniu 1789 r. *Landsgemeinde* jest wówczas wierne pierwotnym postaciom głosowania. Niemniej otwarty oraz publiczny charakter *Landsgemeinde* wyklucza anonimowość uczestników<sup>984</sup>. Różne głosy krytyczne zaważyły zaś na decyzji o zaprzestaniu głosowania wśród *Landsgemeinde* we wszystkich (poza dwoma praktykującymi tę instytucję) kantonach. Po pierwsze, zdecydowały o tym przyczyny praktyczne, czyli brak wystarczająco pojemnego placu jako miejsca spotkań dla rosnącej populacji samych mieszkańców kantonu. Po drugie, brak tajności głosowania, a co za tym idzie - niemożliwość podjęcia samej decyzji w sposób anonimowy. Po trzecie, brak transparentności wśród przeliczania oddanych głosów, jak również po czwarte - malejąca frekwencja.

---

<sup>982</sup> W. Linder, A. Vatter, *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics*, [w:] *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.E. Lane, Frank Cass Publisher, London 2001, s. 245-246.

<sup>983</sup> M. Matyja, *Specyfika i efektywność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 110-111.

<sup>984</sup> A. Ladner, *Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 214-215.

Dopóki mieszkańcy kantonów Glarus i Appenzell Innerrhoden nie widzą konieczności zmiany wyrażania swej woli, dopóty *Landsgemeinde* oraz jawność głosowania będą w użyciu. Jego niezaprzeczalnym walorem jest także legitymizowanie kluczowych decyzji politycznych oraz umacnianie wolności politycznych obywateli poprzez stworzenie większej możliwości bezpośredniej partycypacji w procesie podejmowania decyzji<sup>985</sup>.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy stwierdzić, iż te dwie instytucje tj. *Town Meeting* w Stanach Zjednoczonych i *Landsgemeinde* w Konfederacji Szwajcarskiej, mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą, do dwóch różnych odmian demokracji tj. bezpośrednia oraz partycypacyjna. Same zgromadzenia ludowe, w USA przyjmują trzy formy. Odniosę się do dwóch odmian, które w sposób bezwzględny, wskazują na samą demokrację bezpośrednią, a także wiążą się, z osłabieniem *Town Meeting*, jako instrumentu demokracji partycypacyjnej. Pierwsza z nich (*Representative Town Meeting*<sup>986</sup>), skutkuje traktowaniem tego organu, jako swoistego organu przedstawicielskiego, w którym uczestniczą, wyłącznie osoby, które zostały wybrane, wśród poszczególnych zatem obwodach (*precinct*<sup>987</sup>), przez samych mieszkańców. Od klasycznego organu przedstawicielskiego, odróżnia je jednak fakt, że są one stosunkowo liczne, a ponadto udział w nich, bez prawa do głosowania, przysługuje również wszystkim, pozostałym mieszkańcom. Druga forma, unikalnych zgromadzeń, wiąże się z pozbawieniem, ich możliwości decyzyjnej. Uczestniczyć w nich, mogą wszyscy, aczkolwiek rozstrzygnięcia spraw, diskutowanych podczas samego zgromadzenia, wykładane są później mieszkańcom, jako pytanie referendalne<sup>988</sup>. Natomiast *Landsgemeinde*, zawiera tylko elementy, demokracji partycypacyjnej, gdyż do udziału w nim, uprawnione są wszystkie osoby, posiadające prawa polityczne, co oznacza, że od kilkudziesięciu lat, prawo do udziału w nich, mają też kobiety. Ale co najważniejsze, osoby te, mają zarówno prawo zgłaszania wniosków, zabierania głosu, jak również pełne uczestnictwo, do udziału w głosowaniu<sup>989</sup>.

---

<sup>985</sup> E. Kuźlewska, *Landsgemeinde - demokracja na świeżym powietrzu. Czy głosowanie jawne nadal ma sens?*, „Political Preferences” 2017, nr 15, s. 81-83.

<sup>986</sup> Reprezentatywne spotkanie miejskie, zwane także „spotkaniem z ograniczonym miastem”, jest formą prawa miejskiego szczególnie powszechną w Connecticut, Massachusetts i Vermont oraz dozwoloną w Maine i New Hampshire. Reprezentatywne spotkania miejskie funkcjonują w dużej mierze tak samo jak spotkania miejskie, z tym że nie wszyscy zarejestrowani wyborcy mogą brać udział lub głosować. Zamiast tego mieszkańcy miasta wybierają członków zebrania miejskiego przez okręg, aby ich reprezentować, a także głosować w ich sprawach, podobnie jak reprezentanci USA głosują w imieniu swoich wyborców wśród Kongresu - D.L. Robinson, *op. cit.*, s. 168-169.

<sup>987</sup> Okręg wyborczy w Stanach Zjednoczonych jest najmniejszą jednostką, na którą dzielą się okręgi wyborcze. Większa zaś jednostka geograficzna, taka jak powiat, gmina bądź dzielnica miasta, jest zazwyczaj podzielona na okręgi, a każdy adres jest przypisany do określonego okręgu. Każdy zaś okręg ma specjalny lokal wyborczy, w którym jego mieszkańcy idą głosować - A.H. Syed, *op. cit.*, s. 178-179.

<sup>988</sup> K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Temida 2, Białystok 2005, s. 69-70.

<sup>989</sup> G. Kirchgässner, *Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz*, „Zeitschrift für Politik” 2002, t. 49, nr 3, s. 310-311.

### 3.6. Inicjatywa ludowa a weto ludowe na przykładzie Republiki Włoskiej

W naukach prawnych nie ma niekompatybilności co do rozumienia samego pojęcia inicjatywy ludowej, zwanej również obywatelską. Mianem zaś inicjatywy ludowej określa się uprawnienie określonej przez prawo zgrupowania członków zbiorowego podmiotu (narodu, obywateli lub ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy, projektu Konstytucji albo do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też o podjęcie przez organ państwowy<sup>990</sup> innych działań. O istnieniu samej inicjatywy ludowej w danym państwie decyduje sam ustrojodawca. Nie można wyprowadzić jej wyłącznie z istnienia postanowień Konstytucji określających prawa jednostki, np. z prawa petycji czy z wolności słowa ani też z zasad ustroju państwowego, np. z norm demokracji. Do jej prawidłowego funkcjonowania niezbędne są wówczas bezpośrednie uregulowania zawarte zarówno wśród samej Konstytucji, jak i w ustawodawstwie zwykłym<sup>991</sup>. Istnieje wiele kryteriów podziału inicjatywy ludowej. Ze względu na formę można wyróżnić:

- 1) Inicjatywę sformułowaną, to jest taką, w której sami wnioskodawcy przedstawiają właściwemu organowi państwa gotowy już projekt ustawy, a ich zaś przedstawiciel bierze udział w dalszym ciągu prac legislacyjnych nad tym projektem, np. w Polsce inicjatywa ludowa w sprawie złożenia samego projektu ustawy następuje bowiem w parlamencie,
- 2) Inicjatywę ogólną (niesformułowaną), która charakteryzuje się przede wszystkim tym, że pomysłodawcy zmian wśród obowiązującego prawa czy też wprowadzenia nowych uregulowań występują tylko z samym wnioskiem o ich dokonanie. Sami zaś nie przygotowują gotowego projektu ustawy. Mogą oni również złożyć wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum, np. wśród Szwajcarii inicjatywa ludowa w sprawie zmiany konstytucji jest realizowana przez parlament<sup>992</sup>.

Według kryterium zasięgu terytorialnego inicjatywę ludową można podzielić na następujące inicjatywy:

- 1) Inicjatywę o tzw. zasięgu ogólnokrajowym, w której udział może brać zbiorowość pełnoprawnych obywateli danego państwa, np. wśród Włoch sama inicjatywa ludowa w sprawie uchwalenia ustawy jest wykonywana przez parlament,

---

<sup>990</sup> Odpowiednio zorganizowana instytucja utworzona na podstawie przepisów prawa, działająca też w imieniu, a także na rzecz państwa przy zastosowaniu środków właściwych dla władzy państwowej - R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 178-179.

<sup>991</sup> J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska - aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 17-18.

<sup>992</sup> P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, nr 1, s. 27-28.

- 2) Inicjatywę o tzw. zasięgu lokalnym, do udziału w której uprawnieni są bowiem tylko obywatele mieszkający na danej części terytorium państwa (np. gminy), którego ona dotyczy, np. w Polsce na szczeblu lokalnym inicjatywa ludowa w sprawie zarządzenia referendum lokalnego<sup>993</sup>.

Istnieje również podział inicjatywy ludowej ze względu bezpośredni bądź pośredni skutek:

- 1) Pośrednią, która daje obywatelom możliwość złożenia projektu ustawy, ale dalsze losy tego projektu zależne są już tylko od parlamentu, np. w Hiszpanii ludowa inicjatywa w sprawie złożenia projektu ustawy w parlamencie,
- 2) Bezpośrednią, która pozwala, z pominięciem parlamentu, bezpośrednio zaś uchwalić projekt ustawy w wyniku poddania go pod zarządzane i ogólnokrajowe referendum, pod warunkiem, że za projektem opowie się co najmniej połowa samych głosujących, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej na szczeblu lokalnym<sup>994</sup>.

W zależności od przedmiotu składanej inicjatywy możemy wyróżnić następujące ich rodzaje:

- 1) Inicjatywę konstytucyjną, która dotyczy zaś możliwości złożenia projektu Konstytucji bądź także projektu zmian w Konstytucji w parlamencie, np. w Szwajcarii inicjatywa ludowa w sprawie złożenia projektu Konstytucji w parlamencie,
- 2) Inicjatywę zwykłą, umożliwiającą przedłożenie wewnątrz parlamentu projektu ustawy zwykłej, np. w Austrii dotyczy to inicjatywy ludowej w sprawie uchwalenia ustawy przez parlament,
- 3) Inicjatywę administracyjną, odnoszącą się tylko do spraw związanych z administracją (państwową, samorządową), a także jej organami, np. w Polsce na szczeblu gminnym inicjatywa ludowa w sprawie zarządzenia referendum lokalnego o odwołanie samego wójta gminy,
- 4) Inicjatywę finansową, dotyczącą ogólnokrajowych czy też samych lokalnych spraw finansowych, np. w Szwajcarii na szczeblu kantonálnym inicjatywa ludowa w sprawie uchwalenia samego lokalnego podatku<sup>995</sup>.

Wniosek o przeprowadzenie ludowej inicjatywy można złożyć w różnych kategoriach spraw:

- 1) Całkowitej lub częściowej zmiany obowiązującej Konstytucji, np. w Szwajcarii,
- 2) Uchwalenia aktu prawnego regulującego logiczną materię, przykładem są państwa: Austria, Hiszpania, Polska, jak również Włochy,

<sup>993</sup> A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, nr 2, s. 37-38.

<sup>994</sup> M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, *Institucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, Printshop, Radom 2012, s. 153-154.

<sup>995</sup> T.E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 105-106.

- 3) Przeprowadzenia konstytucyjnego referendum, np. we Włoszech,
- 4) Przeprowadzenia referendum zwykłego (tzn. dotyczącego samego ustawodawstwa zwykłego), które może być dwojakiego rodzaju: po pierwsze dotyczyć uchylecia już uchwalonego aktu prawnego, tzw. weto ludowe, dla przykładu w Szwajcarii, czy we Włoszech, bądź poprzedzać uchwalenie danego aktu, np. w Polsce<sup>996</sup>.

Inicjatywa ludowa stoi na początku komponowania wyrazu woli politycznej obywateli państwa. Natomiast referendum stanowi zwieńczenie tegoż procesu. Inicjatywa rozpoczyna procedurę zmierzającą do zmiany obowiązującego prawa, a dzięki referendum projekt zostaje usankcjonowany<sup>997</sup>. Ponadto inicjatywy ludowe, jak twierdzi sam Wolf Linder, poprzez swój innowacyjny efekt „Umożliwiają wstawienie do politycznej agendy nowych kwestii, które lub odbiegają od tego, co aktualnie stanowi przedmiot troski, albo są pomijane przez polityczny establishment. Inicjatywy mogą powodować przyspieszenie procesów instytucjonalnych, gdy użyte są w celu poparcia innowacji, których życzy sobie rządowa koalicja (...). Inicjatywy umożliwiają wyrażenie niezadowolenia z establishmentu, co może prowadzić, do zmian polityki, wewnątrz rządzącej koalicji”<sup>998</sup>.

Przechodząc do drugiej instytucji demokracji partycypacyjnej, którą jest weto ludowe, należy stwierdzić, iż jest ono jednostką służącą do wyrażenia zatem dezaprobaty w stosunku do uchwalonego przez uprawniony organ państwa, aktu prawnego. Zaś słowo *weto* pochodzi od łacińskiego słowa *veto* - nie pozwalam czy sprzeciwiam się. Polega na prawie określonej liczby obywateli do wystąpienia z wnioskiem o poddanie obowiązującej ustawy bądź umowy międzynarodowej pod głosowanie ludowe<sup>999</sup>. Odpowiedni do tego urząd, po przestudiowaniu zasadności tego wniosku, kontroluje zaś formalną jego stronę (liczba obywateli zgłaszających weto) i stronę merytoryczną (tj. czy dana ustawa może być poddana pod głosowanie ludowe, (dla przykładu konstytucja, a także budżet nie mogą być poddane weto ludowemu). Następnie ma obowiązek zorganizować specjalne referendum w tej sprawie (referendum weto) lub może doprowadzić do ponownej debaty nad danym aktem prawnym w samej postaci jej ponownego podjęcia przez organ władzy publicznej bądź uchwalenia kwalifikowaną większością głosów. Ostateczna decyzja w sprawie danego aktu podejmowana jest w formie głosowania ludowego. Głosowanie polega na poparciu lub sprzeciwu odnośnie do kwestionowanego aktu prawnego.

---

<sup>996</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno - porównawcze*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 181-182.

<sup>997</sup> E. Gulińska, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4, s. 110-111.

<sup>998</sup> A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrman, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012, s. 142-143.

<sup>999</sup> F. Lanchester, *Le innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra 'stimolo' e 'rottura'*, [w:] *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, red. F. Lanchester, Bulzoni, Roma 1992, s. 25-26.

Wynik głosowania całej społeczności ma zwykle zaś charakter wiążący dla organów państwa (weto absolutne), odrzucona ustawa traci moc prawną *ex tunc*<sup>1000</sup>.

Weto ludowe jest sporadycznie występującą instytucją w dzisiejszych demokracjach. W państwach europejskich funkcjonuje m.in. w ustawodawstwie szwajcarskim oraz włoskim. Z kolei poza kontynentem Europejskim, występuje wśród państw południowoamerykańskich i konstytucjach niektórych stanów USA. Po raz pierwszy weto ludowe wprowadzone zostało do systemu prawnego kantonu St. Gallen w 1831 r., a następnie szybko przyjęły je również inne kantony<sup>1001</sup>.

Streszczając wyżej materię, możliwe jest przedstawienie opinii, iż te dwie instytucje, tj. inicjatywa ludowa i weto ludowe, mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą do dwóch, różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia oraz partycypacyjna. Istotną kwestią, dotyczącą inicjatyw ludowych, jest ich klasyfikacja, ze względu na przedmiot takiego wniosku. Według tego podziału, inicjatywy zaś podzielić możemy, na trzy kategorie: inicjatywę konstytucyjną, ustawodawczą, a także referendalną. Pierwsza z nich, wiąże się, z powierzeniem zbiorowemu podmiotowi, suwerenności prawa do wnoszenia projektów Konstytucji, jak też projektów zmiany. Natomiast, regułą jest także, iż poziom poparcia, dla takich inicjatyw, jest wyższy niż w odniesieniu, do inicjatyw ustawodawczych, które wiążą się z udzieleniem grupie obywateli, możliwości przygotowania i przedstawienia projektów. Ponadto, jak w przypadku inicjatyw konstytucyjnych, mogą one dotyczyć, zarówno przyjęcia ustawy, regulującej kompleksowo, określoną materię, jak też ustaw, zmieniających już istniejące ustawy, w znacznie mniejszym zakresie. Wreszcie sama inicjatywa referendalna, wiąże się z prawem całej grupy wyborców, do wystąpienia, z wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Taka zaś inicjatywa, podobnie jak obie poprzednie, może mieć charakter bezpośredni, co oznacza automatyczną konieczność przeprowadzenia referendum, w danej sprawie, ewentualnie pośredni - co wyróżnia jedynie, wnioskowanie, o przeprowadzenie tego referendum, do organu, który dysponuje, suwerennie prawem, do jego zarządzenia<sup>1002</sup>.

Reasumując, sama instytucja inicjatywy ludowej, należy do demokracji bezpośredniej, gdyż skierowana jest ona, wprost do konkretnego zaś organu publicznego, z tą jednak różnicą, że inicjatywa ta, nie trafia później, pod głosowanie ludowe.

---

<sup>1000</sup> Rodzaj sankcji przewidzianej przez prawo (sankcja prawna) jako skutek wadliwości, czyli niedochowania wierności zaś postanowieniom prawa - L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 8, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 12; D. Butler, A. Ranney, *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute, Washington 1994, s. 67-68.

<sup>1001</sup> M. Setälä, *Referendums in Western Europe - a wave of direct democracy?*, „Scandinavian Political Studies” 1999, t. 22, nr 4, s. 327-328.

<sup>1002</sup> M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014, s. 114-115.

Tak więc w ostateczności, sama decyzja, dotycząca przyjęcia lub odrzucenia projektu, należy do danego organu przedstawicielskiego, a nie społeczeństwa, który i tak w efekcie końcowym musi rozpatrzyć, taki wniosek<sup>1003</sup>.

Natomiast, jeżeli chodzi o instytucję weta ludowego, ma ono zaś odmienne podejście. Ten oto instrument, ma stanowić, swoistą ochronę zbiorowego podmiotu suwerenności, przed narzucaniem mu, przez organy publiczne praw, które nie posiadają jego aprobaty. Znamienne jest tu porównanie tejże instytucji do tzw. tarczy chroniącej lud przed samą władzą<sup>1004</sup>. Można odnieść wrażenie, że w innych państwach, brakuje naszego kontynentu. Nie wystarcza zatem, wola polityczna, na wprowadzenie weta do samych porządków ustrojowych, głównie z uwagi na potencjalną szansę, jak również patrząc z drugiej strony, zagrożenie odrzucenia aktów normatywnych, które nie zyskiwałyby, aprobaty społecznej<sup>1005</sup>. Kwestią wartą podkreślenia, jest liczba podpisów, które muszą być zgromadzone pod samym wnioskiem. Nie odnosząc się do konkretnej liczby, należy zauważyć, iż jednak jest ona z reguły, znacząco wyższa niż ma to miejsce, w odniesieniu do inicjatywy ludowej, w tym dodatkowo inicjatywy bezpośredniej. Wymóg ten, ma zdecydowanie zapobiegać pochopnemu i zbyt łatwemu wnoszeniu sprzeciwu wobec uchwalanego prawa, przez daną oraz rządzącą władzą. Tak naprawdę *weto* ma bowiem chronić prawa jednostek, a nie paraliżować funkcjonowanie państwa. Natomiast, w przypadku *weta*, na poziomie regionalnym oraz lokalnym - działalność danych jednostek terytorialnych, mimo właśnie tego, władze utrudniają to społeczeństwu, przez celowe podnoszenie wymogu, ilości zebrania podpisów, pod samym wnioskiem. Tytułem przykładu, należy też podkreślić, że we Włoszech inicjatywa ludowa, wymaga poparcia tylko 50 tys. wyborców, zaś wniosek, dotyczący weta ludowego, już dziesięciokrotnie większej liczby podpisów.

Reasumując, drugą instytucję jaką jest weto ludowe, należy zaliczyć, do demokracji partycypacyjnej, gdyż zgłoszenie takiego wniosku sprzeciwu, skutkuje zatem koniecznością, przeprowadzenia głosowania powszechnego, które zdecyduje ostatecznie, o samej przyszłości danego aktu normatywnego<sup>1006</sup>.

---

<sup>1003</sup> M. Bartoszewicz, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Stan istniejący i postulaty reformy*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany wśród legislacji*, red. M. Kłodawski, M. Lachowski, A. Wiktorska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 262-263.

<sup>1004</sup> A. Auer, *Constitutional Justice and Democracy by Referendum*, „Science and Technique of Democracy” 1995, nr 14, s. 42-43.

<sup>1005</sup> D. Butler, A. Ranney, *op. cit.*, s. 164-165.

<sup>1006</sup> Tekst zawierający sformułowane w języku prawnym i zapisane w postaci przepisów normy prawne. Normy te mają najczęściej charakter generalny i abstrakcyjny. Niekiedy pod tym pojęciem rozumie się również wszelkie teksty formułujące normy postępowania. Wydają je podmioty, które mają prawo do działań prawotwórczych - S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2005, s. 98-99; M. Luciani, M. Volpi, *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari 1992, s. 178-179.

We Włoszech instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej ma zaś długie tradycje. W Konstytucji włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r. w art. 71 ust. 2, ustawodawca zezwolił grupie pięćdziesięciu tysięcy obywateli na złożenie propozycji regulacji prawnej w formie projektu ustawy. Jednakże instytucja ta miała także swoich przeciwników, którzy twierdzili, iż będzie ona hamowała postępowe propozycje zmian w prawodawstwie. Ponadto projekty ustaw zgłaszane w drodze inicjatywy ludowej mogą różnić się od tej polityki, jaką chciałby prowadzić rząd, co znacznie utrudniłoby kierowanie państwem. Inni zaś pytali, czy w ogóle istnieje potrzeba uchwalania ustawy regulującej instytucję inicjatywy ludowej<sup>1007</sup>. Do czasu uchwalenia odpowiedniej ustawy pomiędzy Senatem a Izbą Deputowanych zarysowały się rozbieżności co do stosowania tegoż przepisu. Senat zawsze, kiedy grupa obywateli składała projekt ustawy poparty odpowiednią liczbą podpisów osób uprawnionych do głosowania, nadawał bieg takiemu projektowi ustawy. Natomiast Izba Deputowanych twierdziła, iż dotąd inicjatywa ludowa będzie niedopuszczalna, dopóki nie zostanie uchwalona ustawa regulująca tryb postępowania w sprawie inicjatywy ludowej. I wobec tego nie nadała biegu żadnemu ludowemu projektowi przedstawionemu jej prezydium. Pomimo tych problemów uchwalono jedną ustawę w 1962 r., której projekt został zgłoszony w drodze inicjatywy ludowej.

Problem przestał zatem istnieć, gdy tryb postępowania w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej uregulowała bowiem ustawa z dnia 25 maja 1970 r. w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję Włoch oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej, „Legge 25 maggio 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”, dalej zwana ustawą 352/1970<sup>1008</sup>. We Włoszech propozycję projektu ustawy może złożyć zaś grupa licząca przynajmniej pięćdziesiąt tysięcy osób na ręce przewodniczącego jednej z izb parlamentu. Autorami propozycji ustawodawczych mogą być włoscy obywatele figurujący w spisach wyborczych a także ci, którym to gwarantują przepisy prawa wyborczego. Obywatele wyrażają poparcie dla projektu ustawy, składając swój podpis na arkuszach do zbierania podpisów. Ponadto muszą zostać tam szczegółowo określone: imię, nazwisko, miejsce jak również data urodzenia osoby składającej podpis oraz gmina, w której spisie wyborczym taka osoba figuruje. Poparcia mogą udzielić tylko te osoby, które posiadają prawo wybierania członków Izby Reprezentantów<sup>1009</sup>. W trakcie prac nad samą ustawą 352/1970 rozważano, czy terminem „wyborcy” określa się wszystkich obywateli mających pełnię praw obywatelskich.

---

<sup>1007</sup> J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1986, s. 109-110.

<sup>1008</sup> G.A. di Trifiletti, *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Gruppo Maggioli, Rimini 1988, s. 139-140.

<sup>1009</sup> P.B. di Ruff, *Diritto costituzionale*, „American Political Science Review” 1955, t. 49, nr 3, 892-893.



Ewentualnie, czy chodzi tu o osoby, które posiadają prawo wybierania deputowanych do Izby Reprezentantów. W tym przypadku uznano, iż w sytuacji, gdy mowa jest o inicjatywie ludowej, za wyborców uważa się te osoby, które posiadają prawo wybierania deputowanych. Instytucja państwowa, potwierdzająca złożone na arkuszach podpisy, wydaje również, stosownie do potrzeb, świadectwo wyrażenia woli przez wyborcę - analfabetę oraz każdego niezdolnego do złożenia własnego podpisu<sup>1010</sup>. Za organizatorów inicjatywy ludowej uznaje się pierwszych dziesięć osób, które złożyły swe podpisy pod projektem ustawy. Do ich obowiązków należy poinformowanie kancelarii Sądu Kasacyjnego<sup>1011</sup> o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ludową, złożenie arkuszy do zbierania podpisów w sekretariatach gmin oraz wreszcie przedstawienie odpowiedniej liczby podpisów osób popierających projekt ustawy przewodniczącemu jednej z izb parlamentu.

We włoskim prawie nie ma zaś ograniczeń przedmiotowych co do materii ludowych bowiem projektów ustaw. Projekt ustawodawczy złożony w samej drodze ludowej inicjatywy ustawodawczej może dotyczyć całości spraw regulowanych ustawodawstwem zwykłym<sup>1012</sup>. Kontrowersje we Włoszech budziła zatem kwestia, czy z zakresu przedmiotowego ludowej inicjatywy ustawodawczej powinny zostać wyłączone ustawy podatkowe, budżet, amnestia oraz abolicja, a także upoważnienie do ratyfikacji traktatów. Część naukowców twierdziła, iż należy je wyłączyć z zakresu inicjatywy ludowej. E. Spagna-Muso sprzeciwiał się temu, aby inicjatywa ludowa mogła dotyczyć również podatków oraz kwestii finansowych państwa, ponieważ obywatele nie posiadają odpowiedniej wiedzy na ten temat.

Nie ma więc gwarancji, że projekt ludowy będzie przygotowywany tylko przez ekspertów z danej dziedziny. Takich ekspertów ma rząd oraz parlament. G. Balladore-Pallieri twierdził, iż ludowe projekty ustaw odnośnie do podatków i budżetu mogłyby wzbudzić niepokoje społeczne. Niedopuszczalne, jest również to, iż obywatele będą skłonni sami sobie nałożyć jakiś podatek<sup>1013</sup>.

F. Cuocolo zgadza się wspólnie z G. Balladore-Pallieri co do możliwości wystąpienia niepokojów społecznych, lecz zajmuje zdecydowanie odmienne stanowisko odnośnie do tego, iż obywatele nie zechcą się samoopodatkować. Ponadto ustawy finansowe mogą nie tylko zaś nakładać podatki, lecz również je znosić, a także zmieniać. Jednakże, jego zdaniem, projekt ustawy budżetowej powinien być wyłączony z materii inicjatywy ludowej.

---

<sup>1010</sup> E. Spagna-Muso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, t. I: *Il potere d'iniziativa legislativa*, E. Jovene editore, Napoli 1958, s. 183-184.

<sup>1011</sup> Posiada właściwość ogólną, a także jest sądem najwyższej instancji - J. Zakrzewska, *op. cit.*, s. 118-119.

<sup>1012</sup> G. Balladore-Pallieri, *Diritto costituzionale*, A. Giuffrè editore, Milano 1965, s. 249-250.

<sup>1013</sup> A. di Trifiletti, *Istituti di democrazia diretta nell'ordinamento italiano*, „Nuova Rasserna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza” 1987, t. 5, s. 532-533.

Pozostali przychyliłi się do samej opinii, iż całość materii ustawodawstwa zwykłego należy do materii inicjatywy ludowej, ponieważ jeśli projekt będzie sprzeczny z polityką państwa, zawsze istnieje jeszcze możliwość weryfikacji lub odrzucenia go przez parlament. Do tego stanowiska przychylił się również Senat<sup>1014</sup>. Włoska ustawa 352/1970 nie przewiduje wniosku o dopuszczenie ludowej inicjatywy ustawodawczej do realizacji. Wskazuje tylko na potrzebę poinformowania kancelarii Sądu Kasacyjnego przez organizatorów o zamiarze wystąpienia z ludową inicjatywą ustawodawczą. Kancelaria potwierdza ten fakt za pomocą protokołu, którego kopię przekazuje samym organizatorom. Tak więc z racji tego, iż nie ma wniosku o dopuszczenie inicjatywy, nie istnieje także możliwość wstrzymania przez kancelarię Sądu Kasacyjnego działań związanych z inicjatywą ludową. Po zakończeniu samej akcji zbierania podpisów organizatorzy składają na ręce bowiem przewodniczącego jednej z izb parlamentu propozycję ludowego projektu ustawy zredagowaną z podziałem na artykuły, z dołączonym opisem, który zawiera zaś uzasadnienie tegoż projektu. Propozycję tę można, *de facto*, uznać za wniosek o dopuszczenie ludowej inicjatywy ustawodawczej. Lecz dopuszczenie to odnosi się już tylko do skierowania projektu pod obrady parlamentarne<sup>1015</sup>.

Ustawa włoska 352/1970 nie wskazuje żadnego organu uprawnionego do wszczęcia procedury zbierania samych podpisów osób popierających inicjatywę ludową. Organizatorzy sami przeprowadzają całą taką akcję. Na gminach lub kancelariach sądowych spoczywa tylko obowiązek opieczętowania arkuszy do gromadzenia podpisów. Dopiero po skompletowaniu podpisów obowiązkiem bowiem izby parlamentu, w której złożono projekt ustawy w drodze inicjatywy ludowej, jest weryfikacja i obliczenie ilości podpisów złożonych pod projektem. Jak również podanie liczby osób, które poparły inicjatywę ludową. Całość spraw związanych z przeprowadzeniem ludowej inicjatywy ustawodawczej we Włoszech spoczywa zatem na jej organizatorach<sup>1016</sup>. Jak już wyżej wspomniano, kancelaria Sądu Kasacyjnego potwierdza fakt wystąpienia przez całą grupę włoskich obywateli z inicjatywą. Następnie staraniem tej samej instytucji zostaje także opublikowana w Dzienniku Ustaw Republiki informacja o inicjatywie ludowej wraz z tekstem projektu ustawy. Bezpośrednio po podaniu do publicznej wiadomości arkusze do zbierania podpisów powinny zostać przekazane staraniem samych organizatorów do sekretariatów gmin lub kancelarii sądowych.

---

<sup>1014</sup> Senat tworzy 315 wybieralnych senatorów, a także 6 senatorów dożywotnich. Najczęściej byłych premierów i prezydentów. Senatorowie dożywotni mianowani są przez prezydenta za „wybitne zasługi na polu społecznym, artystycznym, naukowym, jak też na podłożu literackim” - G. Balladore-Pallieri, *op. cit.*, s. 118-119; P. Furlong, *The Constitutional Court in Italian Politics*, „West European Politics” 1988, nr 11, s. 21-22.

<sup>1015</sup> P. Sarnecki, *Republika Włoska*, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. P. Sarnecki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 127-128.

<sup>1016</sup> W.J. Skrzydło, W. Orłowski, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W.J. Skrzydło, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 155-156.

Urzędnik piastujący kierownicze stanowisko w danym urzędzie powinien zatem otemplować arkusze pieczęcią urzędową, wpisać datę, jak również złożyć swój podpis, po czym zwrócić je organizatorom inicjatywy w ciągu dwóch dni od złożenia. Wówczas dopiero możliwe jest rozpoczęcie akcji zbierania podpisów osób popierających ludowy projekt ustawy<sup>1017</sup>.

Do zbierania podpisów powinny być używane arkusze w rozmiarze ujednoliconym z formularzami urzędowymi. Każdy arkusz powinien zawierać wydrukowany lub odbity tekst projektu ustawy. Jeśli tekst projektu obejmuje więcej niż trzy strony, musi być umieszczony na specjalnym arkuszu wraz z podpisami tak, aby część arkusza z treścią projektu stanowiła nierozzerwalną całość z częścią arkusza do składania podpisów. Nie są ważne tylko te arkusze, które zostały poświadczone ponad sześć miesięcy przed złożeniem propozycji w jednej z izb parlamentu. Oznacza to, że organizatorów obowiązuje zaś okres sześciu miesięcy na zebranie odpowiedniej liczby podpisów pod propozycją projektu ustawy. Obywatele wyrażają swoje poparcie, składając podpis na arkuszach do głosowania. Przy podpisach powinny znajdować się określone szczegółowo: imię, nazwisko, miejsce i data urodzenia podpisanego oraz gmina, w której spisie wyborczym figuruje<sup>1018</sup>. Same podpisy powinny zostać potwierdzone przez notariusza lub sędziego pokoju albowiem samego przewodniczącego sądu pierwszej instancji. Potwierdzenie takie może złożyć przewodniczący trybunału czy sądu apelacyjnego, w którego okręgu wyborczym znajduje się gmina, na samym arkuszu wyborczym, wobec którego został zapisany wyborca poddawany zaś sprawdzeniu autentyczności podpisu. Sprawdzenia takiego można również dokonać u gminnego sędziego pokoju lub sekretarza gminy. Uwierzytelnienie podpisu powinno być opatrzone datą. Może być ono także zbiorowe, arkusz za arkuszem.

Po zebraniu podpisów organizatorzy składają w jednej z izb parlamentu propozycję ludowego projektu ustawy wraz z samym uzasadnieniem. Do propozycji dołącza się zbiorowe zaświadczenia od urzędników gmin, do których należą składający podpisy, potwierdzające jednocześnie, że dane osoby figurują w spisach wyborczych wśród tych gminach. Oczywiście organizatorzy powinni również przedstawić arkusze z podpisami co najmniej pięćdziesięciu tysięcy obywateli, którzy poparli projekt<sup>1019</sup>. Jeżeli po weryfikacji podpisów sama inicjatywa spełnia wszystkie warunki przewidziane prawem, zaś przewodniczący izby nadaje mu bieg. Ustawodawca włoski w ustawie 352/1970 nie uregulował spraw związanych ze składaniem protestów i skarg odnośnie inicjatywy ludowej w sprawie uchwalenia ustawy. W tej materii zawiera odesłanie do ustawy o wyborach do Izby Reprezentantów.

---

<sup>1017</sup> Z. Witkowski, *System Konstytucyjny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 184-185.

<sup>1018</sup> G. Moro, I. Vannini, *Italian Civil Society Facing New Challenges*, Fondaca - Active Citizenship Foundation, Roma 2006, s. 6-7.

<sup>1019</sup> G. Pasquino, *Political History in Italy*, "Journal of Policy History" 2009, t. 21, nr 3, s. 282-283.

Włoska izba parlamentu, w której złożono ludowy projekt ustawy, rozpatrzy go, jeśli spełnia on bowiem ustawowe warunki<sup>1020</sup>. W przypadku, gdy projekt został złożony wśród Senatu, przewodniczący nakazuje zweryfikowanie i obliczenie podpisów złożonych pod projektem celem zbadania prawidłowości jego złożenia jako całości. Następnie informuje o tym fakcie Zgromadzenie. Kiedy zaś liczba podpisów jest równa bądź większa niż pięćdziesiąt tysięcy, to przewodniczący kieruje projekt do właściwej komisji, która ma tylko jeden miesiąc na jego rozpatrzenie. Istnieje również możliwość wysłuchania przez komisję jednego przedstawiciela, wyznaczonego przez pierwszych dziesięć osób, które podpisały ludowy projekt ustawy.

Regulamin Izby Deputowanych nie podkreśla odmiennych uregulowań, jeśli chodzi o projekty ustaw złożone w drodze inicjatywy ludowej. Należy więc rozumieć, iż tak jak inne projekty ustaw przedkładane Izbie lub przekazywane przez Senat, tak i ludowy projekt jest drukowany, a także rozpowszechniany niezwłocznie po zawiadomieniu Zgromadzenia przez przewodniczącego Izby Deputowanych o fakcie jego złożenia w Izbie. W przypadku złożenia ludowego projektu ustawy w czasie, gdy Izba nie obraduje, przewodniczący informuje o tym Izbę w pierwszym dniu jej posiedzenia<sup>1021</sup>. Trudno jest zatwierdzić opinię, iż izba parlamentu, do której wpłynął sam ludowy projekt ustawy, może, ale nie musi zająć się danym projektem. Art. 74 ust. 1 i 3 Regulaminu Senatu jednoznacznie wskazuje na to, iż po sprawdzeniu liczby podpisów przez przewodniczącego a także zawiadomieniu Zgromadzenia, projekt musi zostać rozpatrzony przez odpowiednie komisje. Ponadto wśród Izby Deputowanych ludowy projekt ustawy jest traktowany na równi z innymi projektami, którymi Izba ma obowiązek się zająć, o ile zostały one złożone prawidłowo. We Włoszech zasada dyskontynuacji samych działań parlamentarnych nie dotyczy ludowych projektów ustaw. Złożone w Senacie w poprzedniej kadencji nie muszą być ponownie składane. Na początku nowej kadencji Senatu są one zatem przesyłane do wyznaczonych komisji a także podlegają zwyczajnej procedurze. W przypadku, gdy w poprzedniej kadencji parlamentu projekt został zatwierdzony bądź był rozpatrywany, możliwe jest zastosowanie trybu pilnego oraz skrócenie procedur związanych z uchwalaniem ustawy<sup>1022</sup>.

Włoska ustawa 352/1970 nie zawiera bowiem żadnych przepisów odnośnie refundacji dla organizatorów inicjatywy ludowej w sprawie doręczenia wniosku o uchwalenie ludowego projektu ustawy.

---

<sup>1020</sup> L. Bergner, *Der italienische Regionalismus. Ein Rechtsvergleich mit dezentralen und föderalen Systemen, insbesondere mit dem deutschen föderativen System*, Dr. Kovac Verlag, Hamburg 2008, s. 141-142.

<sup>1021</sup> A. Capretti, *Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse*, Peter Lang Publishing, Frankfurt 2001, s. 156-157.

<sup>1022</sup> E. Große, G. Trautmann, *Das politische System Italiens*, [w:] *Italien verstehen*, red. E. Große, G. Trautmann, Primus, Darmstadt 1997, s. 132-133.

Można przypuszczać, iż w tym właśnie przypadku kosztami, jakie ponosi państwo w związku z inicjatywą ludową, są wspomniane wcześniej same wynagrodzenia dla notariusza, sędziego pokoju, a także sekretarza gminy. Resztę wydatków na inicjatywę ponoszą jej organizatorzy. Na tle pozostałych państw włoska ludowa inicjatywa ustawodawcza jest instytucją, z której obywatele korzystają dość często. Do dnia dzisiejszego w kierunku parlamentu wpłynęło sto dwadzieścia sześć ludowych wniosków w przedmiocie samej inicjatywy ustawodawczej wraz z wymaganą ustawowo liczbą podpisów osób popierających inicjatywę. Z tego zaś trzynastcie złożono w samym Senacie, a pozostałe wewnątrz Izby Deputowanych. Dwa wnioski oczekują na przedstawienie ich w parlamencie, dziewiętnastcie już zostało całkowicie przedstawionych. Siedemdziesiąt jeden skierowano do komisji, z czego czternaście znajduje się w stadium prac, trzydzieści siedem wniosków zostało odrzuconych, a dwadzieścia udzielono do dalszych prac. Dziesięć znajduje się aktualnie wśród stadium opracowywania. Natomiast dwadzieścia cztery ludowe wnioski w sprawie inicjatywy ustawodawczej zostały uchwalone przez sam parlament w formie ustawy<sup>1023</sup>.

Liczby te nie są zatem wielkie w stosunku do ogółu uchwalonych ustaw we Włoszech, a jednak znacznie przerastają ilość ustaw uchwalanych na wniosek obywateli w pozostałych państwach europejskich. Graniczy to z niemożliwością ustalenia faktycznej liczby inicjatyw ludowych, które nie uzyskały bowiem wymaganej liczby podpisów. Sama liczba prawidłowo doręczonych wniosków wskazuje, iż zainteresowanie obywateli partycypacją w sprawowaniu władzy jest znaczne. Niestety, tak jak w przypadku Austrii, udział i wpływ partii politycznych na inicjatywę ludową skutkuje tym, iż parlament bardzo ostrożnie podchodzi do tego rodzaju inicjatyw. Dopatruje się w nich raczej gry politycznej którejś z partii niż rzeczywistej chęci obywateli wśród partycypowania w rządzeniu państwem<sup>1024</sup>. W państwach takich jak Włochy, gdzie partie polityczne, które wygrały wybory parlamentarne, muszą zatem utworzyć koalicję, aby powstał rząd, inicjatywa ludowa może przyczynić się do upadku gabinetu. Dochodzi zaś do sytuacji, w której partie muszą się opowiedzieć wprost za samą inicjatywą ludową bądź przeciwko niej<sup>1025</sup>.

Przechodząc do kolejnej instytucji - weta ludowego to Konstytucja włoska przewiduje niezależnie od podstawowej postaci sprawowania władzy, tj. demokracji przedstawicielskiej, jak również formy demokracji partycypacyjnej wykorzystywanie jej przez samą ludność.

---

<sup>1023</sup> S. Köppl, *Das politische System Italiens. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 126-127.

<sup>1024</sup> F. Spotts, T. Wieser, *Italy: A Difficult Democracy: A Survey of Italian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, s. 216-217.

<sup>1025</sup> G. Trautmann, *Das politische System Italiens*, [w:] *Die politischen Systeme Westeuropas*, red. W. Ismayr, Leske und Budrich, Opladen 1999, s. 196-197.

Oprócz inicjatywy ustawodawczej włoskie prawodawstwo dopuszcza dwie formy referendum weto zarządzane na ludowy wniosek. Pierwszą z nich jest referendum konstytucyjne. Drugą formą jest referendum w sprawie ustawodawstwa zwykłego, tzw. weto ludowe. I ono będzie jednocześnie tematem tegoż podrozdziału. Podstawą prawną istnienia instytucji inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum ustawodawczego w prawodawstwie włoskim jest art. 75 Konstytucji Republiki Włoskiej, a także Ustawa z dnia 25 maja 1970 r. w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję, jak również w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej, „Legge 25 maggio 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”, dalej zwana ustawą 352/1970<sup>1026</sup>.

Zgodnie z art. 75 Konstytucji włoskiej grupa co najmniej pięciuset tysięcy obywateli lub pięć rad regionalnych może złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie całkowitej albo częściowej zmiany ustawy bądź innego obowiązującego aktu prawnego. Wszyscy obywatele uprawnieni do głosowania w wyborach do Izby Deputowanych są także uprawnieni do podpisania wniosku oraz wzięcia udziału w referendum. Zgodnie z zasadami wyboru do Izby Deputowanych, czynne prawo wyborcze rozporządzają obywatele, którzy ukończyli dwadzieścia jeden lat, a bierne prawo wyborcze - gdy ukończyli dwadzieścia pięć lat<sup>1027</sup>. Za organizatorów, czyli przedstawicieli osób popierających tęże inicjatywę, zgodnie z ustawą 352/1970 uważa się zaś grupę, nie więcej niż dziesięcioosobową, która stawiła się w Kancelarii Sądu Kasacyjnego, jak też zawiadomiła o samym zamiarze złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum ustawodawczego. Osoby te powinny posiadać zaświadczenia potwierdzające ich umieszczenie w spisie wyborczym jednej z gmin Republiki Włoskiej. Zawiadomienie to jest potwierdzane przez Kancelarię protokołem, którego kopię otrzymują organizatorzy.

Art. 75 ust. 2 Konstytucji Włoch określa, jaka materia nie może zostać, na ludowy wniosek, poddana pod ogólnokrajowe referendum odnośnie uchylecia całości lub części ustawy czy innego aktu prawnego. Są to ustawy podatkowe, ustawa budżetowa, amnestia, ulaskawienie oraz ustawy o ratyfikacji umów międzynarodowych<sup>1028</sup>. Ustawodawca włoski, używając określenia „ustawy lub aktu prawnego z mocą ustawy” wyznaczył dość szeroką grupę przepisów prawnych, które na ludowy wniosek mogą zostać poddane pod zwykłe ogólnokrajowe referendum fakultatywne.

---

<sup>1026</sup> A. Capretti, *Direkte Demokratie in Italien*, [w:] *Mehr direkte Demokratie wagen*, red. H. Heußner, O. Jung, Olzog Verlag, München 1999, s. 141-142.

<sup>1027</sup> A. Chimenti, *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Lattes, Roma 1993, s. 107-108.

<sup>1028</sup> P. Corbetta, A. Parisi, *The Referendum on the Electoral Law for the Senate: Another Momentous April*, [w:] *Italian Politics: A Review*, red. C. Mershon, G. Pasquino, t. 9: *Ending the First Republic*, Westview Press, Boulder 1995, s. 132-133.

Do tej grupy, oprócz ustaw w ścisłym tego słowa znaczeniu, dodano akty prawne z mocą ustawy. W tym właśnie przypadku rozumiane są jako same dekrety ustawodawcze (*decreti legislativi*<sup>1029</sup>) i ustawy konwersujące (*legge di conversione*). Z tego grona należy wykluczyć: ustawy rewidujące konstytucję, jak również ustawy konstytucyjne, ponieważ nie odnoszą się do ustawodawstwa zwykłego, oraz ustawy regionalne i ustawy prowincjonalne, ze względu na swoją nieogólnokrajową treść<sup>1030</sup>. Specyficzna, regionalna struktura Włoch powoduje, iż pojęcie ustawy legge występuje w prawodawstwie tego kraju dość często. Najczęściej spotykana jest oczywiście ustawa zwykła. Istnieją również ustawy rewidujące Konstytucję i ustawy konstytucyjne. Ponadto dekrety z mocą ustawy, ustawy konwersujące oraz ustawy regionalne i ustawy prowincjonalne (w ograniczeniu do specjalnych prowincji tj. Trydentu i Bolzano).

Jednakże pojęcie samej ustawy, zarówno w języku potocznym, jak i prawniczym, zarezerwowane jest dla ustawy zwykłej. Jest ona wówczas rozumiana, według Zbigniewa Witkowskiego, jako akt prawny obdarzony specjalnym nomen *iuris* - ustawa równa się legge, który ma swój byt prawny dzięki zgodnemu rozpatrzeniu określonego tekstu przez samą Izbę Deputowanych i Senat Republiki, według ściśle określonych prawem procedur. Wobec tego ustawa jest tym aktem, który kończy całą serię złożonych procedur parlamentarnych i zostaje ogłoszony w oficjalnym Dzienniku Urzędowym Republiki Włoskiej, tj. w „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”<sup>1031</sup>. Parlament, w drodze samego wyjątku, może udzielić rządowi upoważnienia do wydania dekretu z mocą ustawy. Art. 76 Konstytucji Włoch stwierdza, iż „Wykonywanie funkcji ustawodawczej może być przekazane zaś rządowi tylko wtedy, gdy parlament określi zasady i kryteria kierownictwa oraz wyłącznie na czas określony i tylko dla ściśle określonych materii spraw”. Oznacza to, iż rząd może wydawać ustawy delegujące (*leggi delegate*) w formie dekretów ustawodawczych (*decreti legislativi*), dzięki instytucji ustawodawstwa delegowanego, jeżeli istnieje tylko i wyłącznie ustawa uprawniająca ze strony parlamentu. Istnieją jednak ograniczenia w stosunku do skonkretyzowania takiej władzy ustawodawczej. Z. Witkowski wymienia pięć takich ograniczeń. Tak więc, ustawodawstwo takie może być wykonywane tylko przez rząd, jest ograniczone co do treści i czasu, a także co do dyskrecjonalności i formy<sup>1032</sup>.

<sup>1029</sup> Zgodnie z prawem włoskim, jest aktem ustawodawczym o mocy prawa przyjętym przez sam rząd Republiki Włoskiej przez wyraźną oraz formalną delegację parlamentu Republiki Włoskiej - A. Chimenti, *op. cit.*, s. 110.

<sup>1030</sup> L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua 1998, s. 114-115.

<sup>1031</sup> A. Capretti, *Reformperspektiven zum abrogativen Referendum in Italien*, [w:] *Direkte Demokratie*, red. T. Schiller, V. Mittendorf, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2002, s. 143-144.

<sup>1032</sup> A. Kimmel, *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten: Textausgabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis*, Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co, München 1987, s. 243-244.

W przypadkach tzw. nadzwyczajnej konieczności i nagłości Konstytucja przewiduje możliwość wydania przez rząd, tymczasowych dekretów z mocą ustawy (*decreto legge*<sup>1033</sup>), bez potrzeby uzyskania wcześniejszej delegacji od samego parlamentu. W takiej sytuacji rozporządzenie to powinno zostać jak najszybciej przekształcone w ustawę. Aby to uzyskać, rząd w dniu, w którym wydał tenże dekret, powinien zwrócić się do parlamentu w celu przekształcenia go w ustawę (zwaną *legge di conversione*). Jeżeli w ciągu 60 dni od dnia ogłoszenia dekretu nie zostanie on przekształcony w ustawę, to traci moc *ex tunc*<sup>1034</sup>.

Włoska ustawa 352/1970, tak samo jak w przypadku referendum konstytucyjnego, nie przewiduje bowiem wniosku o dopuszczenie do realizacji ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia zwykłego referendum. Organizatorzy samej inicjatywy ludowej powinni zawiadomić Kancelarię Sądu Kasacyjnego tylko o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą. Z powodu braku możliwości dopuszczenia bądź niedopuszczenia inicjatywy ludowej, nie ma możliwości jej zablokowania na tym etapie przez kancelarię lub jakąkolwiek inną instytucję. Po zawiadomieniu kancelarii Sądu Kasacyjnego tenże Sąd zobowiązany jest do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym z dnia następnego, iż została zgłoszona nowa inicjatywa ludowa w sprawie realizacji referendum ustawodawczego<sup>1035</sup>. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji Włoch istnieje tylko obowiązek złożenia żądania (wniosku) o przeprowadzenie referendum. Wraz z nim należy przedstawić ogół list osób popierających wniosek o przeprowadzenie referendum, jak również zaświadczenia indywidualne oraz zbiorowe gminnych urzędników potwierdzające, iż osoby, które poparły wniosek, figurują w spisie wyborczym w tychże gminach.

Wyżej wymieniony wniosek składany jest w kancelarii Sądu Kasacyjnego w terminie od 1 dnia stycznia do dnia 30 września każdego roku. Jednakże, nie może on być złożony w roku, w którym kończy się kadencja jednej z izb parlamentu. Także w ciągu 6 miesięcy po terminie zwołania zebrania wyborczego w celu przeprowadzenia wyborów do jednej z tychże izb<sup>1036</sup>. We Włoszech kancelaria Sądu Kasacyjnego, po zawiadomieniu przez organizatorów o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ludową i po sporządzeniu w tej sprawie protokołu, zarządza, jak już wspomniano, ogłoszenie tego faktu w Dzienniku Urzędowym z dnia następnego. Ogłoszenie powinno zawierać wskazanie obowiązującej ustawy lub aktu z mocą ustawy, którego uchylenie się proponuje, wraz z ich datą, numerem i rozdziałem.

---

<sup>1033</sup> Jest aktem ustawodawczym włoskiego systemu prawnego o doraźnym charakterze, który jest przyjmowany w nadzwyczajnych przypadkach przez rząd - G. Trautmann, *op. cit.*, s. 180.

<sup>1034</sup> W. Luthardt, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Nomos, Baden-Baden 1994, s. 109-110.

<sup>1035</sup> S. Moeckli, *So funktioniert direkte Demokratie*, UTB GmbH, Stuttgart 1994, s. 108-109.

<sup>1036</sup> P. Weber, *Gesetzgebung im politischen System Italiens*, [w:] *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, red. W. Ismayr, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 463-464.



Jeśli inicjatywa dotyczy częściowego uchylenia, należy dodać także określenie numeru artykułu bądź artykułów ustawy. Gdy celem jest samo uchylenie części danego artykułu lub artykułów ustawy, to w ogłoszeniu należy ponadto określić wyraźnie punkt oraz dokładnie zacytować tekst przepisów ustawy, które proponuje się uchylić<sup>1037</sup>. Arkusze do zbierania podpisów są w rozmiarze ujednoliconym z formularzami urzędowymi. Każdy arkusz zawiera na początku strony wydrukowaną lub odtisną treść wniosku o przeprowadzenie referendum z informacjami podanymi w ogłoszeniu zamieszczonym przez kancelarię Sądu Kasacyjnego. Bezpośrednio po publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym arkusze te zostają złożone staraniem organizatorów w sekretariatach gmin czy też kancelariach sądowych. Urzędnik piastujący kierownicze stanowisko w danym urzędzie stempluje arkusze urzędową pieczęcią, wpisuje datę i składa swój podpis. Następnie zwraca je okazicielowi w ciągu czterdziestu ośmiu godzin od złożenia. Od tej chwili organizatorzy akcji mają trzy miesiące na zebranie odpowiedniej liczby podpisów. Niezebranie w tym terminie co najmniej pięciuset tysięcy podpisów powoduje niemożność prawidłowego złożenia wniosku<sup>1038</sup>.

Powstaje pytanie, co należy zrobić w przypadku, gdy okres od chwili opieczętowania arkuszy do dnia 30 września jest krótszy niż trzy miesiące? W takiej sytuacji logiczne wydaje się, iż organizatorzy inicjatywy ludowej muszą być świadomi tego, że czas na zebranie wystarczającej liczby podpisów będzie w tym przypadku krótszy. Tak więc, zawiadamiając kancelarię Sądu Kasacyjnego, z góry godzą się na skrócenie tego czasu. Albowiem termin 30 września jest nieprzekraczalny ze względu na dalsze procedury związane z organizacją i zarządzeniem referendum<sup>1039</sup>. Wyborcy swoje poparcie dla wniosku o referendum wyrażają poprzez złożenie podpisu na arkuszach. Przy podpisach powinny być określone szczegółowo: imię, nazwisko, miejsce oraz data urodzenia niżej podpisanego, jak też gmina, w której spisie wyborczym figuruje. Same zaś podpisy zostają potwierdzone przez jednego z uprawnionych do tego osób urzędowych, a mianowicie: notariusza, sędziego pokoju, przewodniczącego sądu I instancji czy trybunału lub sądu apelacyjnego, w którego okręgu znajduje się gmina, gdzie na spisach wyborczych został wpisany dany wyborca. Sprawdzenia takiego można dokonać także u gminnego sędziego pokoju lub sekretarza gminy. Uwierzytelnienie podpisu opatrzone zostaje datą wpływu i może być zrobione zbiorowo bądź indywidualnie.

---

<sup>1037</sup> P. Weber, *Wege aus der Krise. Wahlreform und Referenden in Italien*, "Aus Politik und Zeitgeschichte" 1994, t. 34, nr 94, s. 20-22.

<sup>1038</sup> M. Schäfer, *Referenden, Wahlrechtsreformen und politische Akteure im Strukturwandel des italienischen Parteiensystems*, [w:] *Politische Parteien in Europa*, t. 1, LIT Verlag, Münster 1998, s. 287-288.

<sup>1039</sup> P. Weber, *Italiens demokratische Erneuerung. Anpassungsprobleme einer "schwierigen" Demokratie (1989-1994)*, [w:] *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, red. W. Steffani, U. Thaysen, Westdeutsche Verlag, Opladen 1995, s. 103-104.

Instytucja państwowa, która przeprowadza weryfikację podpisów, upowszechnia, stosownie do potrzeb, świadectwo wyrażenia woli przez wyborcę - analfabetę i każdego niezdolnego do złożenia zatem własnego podpisu<sup>1040</sup>. Złożenie przez przynajmniej trzech organizatorów w kancelarii Sądu Kasacyjnego wszystkich arkuszy zawierających podpisy ma moc wniosku. Składane, jest również przez nich oświadczenie wobec przewodniczącego kancelarii o liczbie złożonych podpisów.

Włoskim organem odpowiedzialnym za wszczęcie procedur związanych z ludową inicjatywą w sprawie przeprowadzenia zwykłego referendum ustawodawczego jest Centralne Biuro do spraw Referendum, powołane zgodnie z art. 12 ustawy 352/1970<sup>1041</sup>. W terminie do dnia 31 października Centralne Biuro zobowiązane jest do rozpatrzenia wszystkich złożonych wniosków. Wyjątek stanowi orzeczenie o dopuszczalności wydawane przez Sąd Konstytucyjny. W tym terminie Biuro wydaje również postanowienie, w którym przedstawia ewentualne braki i nieprawidłowości w poszczególnych wnioskach. Jednocześnie wyznacza przedstawicielom bądź osobom składającym wniosek czas, nie dłuższy jednak niż do dnia 20 listopada, na ich usunięcie lub złożenia protestu co do ich istnienia. Ponadto w tym samym postanowieniu, Centralne Biuro proponuje zestawienie tych spośród złożonych wniosków, które dotyczą tej samej bądź podobnej tematyki<sup>1042</sup>. O postanowieniu wydanym przez Biuro co do prawidłowości złożenia wniosku w sprawie zwykłego referendum są bezzwłocznie oznajmiani: Prezydent Republiki, Przewodniczący obu izb, Przewodniczący Rady Ministrów, oraz Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego. Podawane jest ono dodatkowo do wiadomości przedstawicieli i wnioskodawców w terminie pięciu dni od dnia wydania. Ogłaszane jest również w oficjalnych środkach przekazu.

W określonym w postanowieniu terminie reprezentanci partii, grup politycznych lub organizatorów inicjatywy ludowej, którzy zostaną wyznaczeni jako przedstawiciele, mają możliwość przedstawienia na piśmie swoich racji<sup>1043</sup>. Bezpośrednio, wówczas po upływie wyznaczonego w postanowieniu terminu, a jeszcze przed dniem 15 grudnia, Centralne Biuro decyduje w końcowym postanowieniu o prawidłowości wszystkich złożonych wniosków. Te, które odnoszą się do tej samej lub podobnej materii, zostają połączone, a te, które nie mają wspólnej problematyki, pozostają jako odrębne.

---

<sup>1040</sup> D. Sassoon, *Contemporary Italy: Politics, Economy and Society Since 1945*, Routledge, London 2014, s. 45-46.

<sup>1041</sup> S. Frech, B. Kühn, *Das politische Italien: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur*, Wochenschau Verlag, Schwalbach am Taunus 2012, s. 29-30.

<sup>1042</sup> A. Auer, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 43-44.

<sup>1043</sup> I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 96-97.

Postanowienie jest podane do wiadomości na wyżej wymienionych zasadach. Ponadto Centralne Biuro opracowuje, wysłuchawszy organizatorów, terminologię dla referendum do wydrukowania na kartach do głosowania, w celu sprecyzowania przedmiotu referendum. Po otrzymaniu końcowego postanowienia Centralnego Biura o zgodności wniosku z prawem Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego wyznacza dzień debaty w parlamencie oraz sędziego sprawozdawcę, w terminie do dnia 20 stycznia roku następnego. O wyznaczonym terminie debaty powiadamia się przedstawicieli, osoby składające wniosek oraz Przewodniczącego Rady Ministrów. Osoby powiadomione mogą składać w Sądzie uwagi na temat zgodności referendum z prawem, nie później niż trzy dni przed rozpoczęciem debaty<sup>1044</sup>. Po debacie w parlamencie Sąd Konstytucyjny zobowiązany jest wydać orzeczenie co do tego, które wnioski o przeprowadzenie referendum zostają przyjęte, a które odrzucone, jako niezgodne z postanowieniami art. 75 ust. 2 Konstytucji Włoch, w terminie do dnia 10 lutego. Orzeczenie wydawane jest bez przeprowadzenia publicznej rozprawy, a wyłącznie po dyskusji w pokoju narad (*Camera di Consiglio*<sup>1045</sup>) jest ostateczne. Następnie o tym fakcie powiadomieni zostają Prezydent Republiki, Przewodniczący obu izb, Przewodniczący Rady Ministrów i Centralne Biuro do spraw Referendum oraz przedstawiciele, jak też wnioskodawcy, w terminie pięciu dni od dnia ogłoszenia. Publikacja orzeczenia odbywa się w tym samym terminie<sup>1046</sup>.

Orzeczenie dopuszczające referendum na ludowy wniosek daje możliwość wydania odpowiednich aktów przez Prezydenta Republiki Włoskiej. Natomiast stwierdzenie przez Sąd Konstytucyjny niedopuszczalności referendum destabilizuje nieodwołalnie całą inicjatywę. To uprawnienie Sądu, autorzy (m.in. C. Carbone) zaliczają do uprawnień typu sądowego, inni zaś (m.in. P. Virga) twierdzą, iż ma ono wyłącznie charakter administracyjny. P. Virga uzasadnia swoje stanowisko tym, że omawiana kompetencja jest wykonywana przez Sąd Konstytucyjny, jak gdyby automatycznie i w stosunku do wszystkich wniosków złożonych w sprawie przeprowadzenia, zgodnie z art. 75 Konstytucji oraz ustawą 352/1970, zwykłego ustawodawczego referendum ogólnokrajowego. Odnośnie do tej sfery funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego pojawia się najwięcej słów krytyki. Niezależnie od tego, to właśnie Sąd Konstytucyjny spośród instytucji włoskich, jak pisze sam P. Furlong, „Cieszy się prawie jednogłośnie poparciem dzięki swej strukturze i metodom działania”<sup>1047</sup>.

---

<sup>1044</sup> M. Bull, J. Newell, *Italian Politics: Adjustment Under Duress*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 39-40.

<sup>1045</sup> Jest to miejsce, w którym ani strony, ani opinia publiczna nie są dozwolone - M. Schäfer, *op. cit.*, s. 211.

<sup>1046</sup> R. D'Alimonte, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 Aprile*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 1995, t. 3, nr 25, s. 524-525.

<sup>1047</sup> B. Guerini, *I modelli di Referendum statale come limite ai Referendum Regionali*, „Giurisprudenza Costituzionale” 1978, nr 1, s. 820-821.

We Włoszech Prezydent Republiki, po otrzymaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, na naradzie Rady Ministrów ogłasza dekret zarządzający referendum. Jednocześnie wyznacza datę referendum, które powinno się odbyć w jedną z niedziel w okresie pomiędzy dniami 15 kwietnia a 15 czerwca. W przypadku, gdy przed datą zarządzenia referendum ustawa bądź akt prawny z mocą ustawy, lub poszczególne ich przepisy, których ma zatem dotyczyć referendum, zostałyby uchylone, to wtedy Centralne Biuro do spraw Referendum stwierdza, że procedura w tejże sprawie zostaje umorzona. W sytuacji wcześniejszego rozwiązania parlamentu lub jednej z jego izb referendum już zarządzone należy rozumieć jako zawieszone ze względu na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw i Dekretów Prezydenta Republiki wyborów do parlamentu lub do jednej z jego izb. Terminy proceduralne referendum w tym przypadku przesuwają się od 365. dnia po dacie wyborów parlamentarnych<sup>1048</sup>. Ustawodawca włoski nie uregulował spraw związanych ze składaniem protestów i skarg dotyczących inicjatywy ludowej odnośnie przeprowadzenia zwykłego ustawodawczego referendum ogólnokrajowego. Ustawa 352/1970 przewiduje tylko możliwość składania protestów oraz skarg dotyczących przebiegu samego głosowania ludowego lub liczenia głosów po przeprowadzeniu referendum, przedstawionych w Centralnym Biurze do spraw Referendum. W tym przypadku decyduje Centralne Biuro podczas zorganizowanego publicznego posiedzenia przed przystąpieniem do dalszych działań<sup>1049</sup>.

Tak samo jak w przypadku włoskiej inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego. W tym przypadku ustawodawca nie upoważnił żadnego organu do rozstrzygnięcia skarg i wniosków związanych z przeprowadzeniem inicjatywy ludowej. Można tylko przypuszczać, że jest nim Centralne Biuro do spraw Referendum, choć raczej bardziej odpowiednim wydaje się Sąd Kasacyjny, gdyż to jego kancelaria jest powiadamiana o zamiarze przeprowadzenia akcji zbierania podpisów pod ludowym wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego<sup>1050</sup>.

Dotychczas złożono tylko dwa ludowe wnioski w sprawie przeprowadzenia zwykłego referendum ogólnokrajowego. Jeden został złożony w Izbie Reprezentantów i odbyło się jego przedstawienie na forum Izby. Drugi, złożony w Senacie, wydelegowano do dalszych prac. Także do chwili obecnej nie przeprowadzono żadnego referendum na wniosek obywateli<sup>1051</sup>.

---

<sup>1048</sup> L. Codogno, *Italy's Constitutional Referendum - Mapping Possible Political Scenarios*, „School of European Political Economy” 2016, nr 1, s. 41-42.

<sup>1049</sup> Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 86-87.

<sup>1050</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 237-239.

<sup>1051</sup> G. Pasquino, *La promozione dei Referendum elettorali*, [w:] *Politica in Italia. Ifatti dell'anno e le interpretazioni*, red. M. Caciagli, D.I. Kertzer, Il Mulino, Bologna 1996, s. 249-251.

Analizując przedmiotową instytucję inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum ustawodawczego we Włoszech, można wyartykułować następujące wnioski:

- 1) Interesującym zaś rozwiązaniem jest wyznaczenie przez włoskiego ustawodawcę terminu od dnia 1 stycznia do dnia 30 września na składanie ludowych wniosków o przeprowadzenie referendum. Dzięki temu Centralne Biuro do spraw Referendum może w tym samym czasie zająć się wszystkimi zgłoszonymi zgodnie z przepisami ustawy wnioskami i zestawić razem te, które dotyczą tej samej bądź podobnej materii. Zmniejszy to liczbę przeprowadzanych referendów, koszty z tym związane i, co równie ważne, obywatele będą jednocześnie uprawnieni do ustosunkowania się do większej liczby poddanych pod głosowanie propozycji. Skutkiem tego może być również to, że nie wystąpi „zmęczenie” obywateli tak ciągłym braniem udziału w głosowaniach ludowych, co mogłoby spowodować ich niechęć do instytucji demokracji bezpośredniej,
- 2) Ustawodawca włoski nakazał organ do tego uprawniony (tj. Prezydenta Republiki Włoskiej<sup>1052</sup>) do zlecenia referendum po skutecznie złożonym ludowym wniosku. Dzięki takiemu uregulowaniu wysiłek organizatorów ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum ustawodawczego nie jest niweczony, a wola znacznej grupy obywateli zostaje uwzględniona przez organy państwa<sup>1053</sup>.

Podsumowując niniejszy podrozdział należy sformułować opinię, iż te dwie instytucje tj. inicjatywa ludowa oraz weto ludowe w Republice Włoskiej mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą do dwóch różnych odmian demokracji tj. bezpośrednia i partycypacyjna.

Instytucję inicjatywy ludowej w Republice Włoskiej klasyfikujemy do demokracji bezpośredniej, kiedy wówczas w ostateczności decyzja dotycząca przyjęcia bądź odrzucenia projektu należy do danego organu przedstawicielskiego, a nie społeczeństwa, które i tak musi rozpatrzyć taki wniosek.

Instytucję weta ludowe w Republice Włoskiej przyporządkowujemy do demokracji partycypacyjnej, mimo pozytywnych, a także negatywnych opinii na temat tejże instytucji w referendum weto jako powszechne głosowanie nad decyzjami parlamentarnymi decydujący głos zawsze należy do obywateli. Oni zaś ostatecznie zadecydują o tym, czy parlamentarny projekt ustawy stanie się prawem<sup>1054</sup>.

---

<sup>1052</sup> Prezydent Republiki Włoskiej jest wybierany przez połączone izby parlamentu (Izbę Deputowanych i Senat) na wspólnym posiedzeniu z jednoczesnym udziałem przedstawicieli włoskich regionów - S. Köppl, *op. cit.*, s. 9.

<sup>1053</sup> B. Guerini, *op. cit.*, s. 832-833.

<sup>1054</sup> R. Menighetti, *Le idee che diventano politica. Linee di storia dalla Polis alla Democrazia Partecipativa*, Cittadella Editrice, Asisi 2004, s. 112-113.

### 3.7. Referendum a plebiscyt na przykładzie Republiki Austriackiej

Nazwa „referendum” sięga XVI w. oraz pochodzi ze Szwajcarii. Wywodzi się ona z zasady bezpośredniego sprawowania władzy przez samych obywateli danej społeczności, która obowiązywała w dwóch kantonach Graubünden i Wallis. W tym okresie nie należały one jeszcze do żadnego związku, ale znajdowały się już w zależności od dawnego Związku Szwajcarskiego (Zugewandte Orte). Wymienione kantony tworzyły luźne federacje gmin, trzy w Graubünden i dwanaście w Wallis. Przedstawiciele gmin wybierani na zgromadzenia federalne składali swym mandatodawcom sprawozdania, jak również otrzymywali instrukcje. Była to pierwotna forma samego referendum, do pewnego stopnia podobna do referendum konfederacji przed wprowadzeniem Konstytucji z 1848 r. Wtedy zaś członkowie zjazdów konfederacji (Tagsatzungen) działali na podstawie instrukcji swych kantonów. W przypadku, gdy obradowano nad sprawami, których nie obejmowały instrukcje, oraz we wszystkich sprawach szczególnej wagi, musieli oni zatem zwracać się do swoich rządów po odpowiednie wskazówki. Nazywano to reprezentacją z poleceniem wzięcia *ad audiendum et referendum* (z łac. *Refero* - odnieść się czy zwrócić się). Obecnie referendum posiada wyraźne cechy prawodawstwa ludowego i tylko nazwa świadczy o jego pochodzeniu<sup>1055</sup>.

Aktualnie przez pojęcie referendum należy rozumieć możliwość wyrażenia swego stanowiska, w określonej sprawie, w głosowaniu przez ogół uprawnionych do tego osób. Z technicznego punktu widzenia możliwość ustosunkowania się obywateli do przedmiotu referendum jest znacznie ograniczona. Sprowadza się ona do wyboru pomiędzy dwoma lub kilkoma alternatywnymi rozwiązaniami. Najczęściej wybór kończy się na zaznaczeniu odpowiedzi „tak” lub „nie” na zadane pytanie<sup>1056</sup>.

Referendum nie jest instytucją często stosowaną w samej praktyce. Wyjątek w tym względzie stanowi Szwajcaria. Można mimo wszystko zauważyć coraz częstsze korzystanie z instytucji referendum (m.in. Polska i Włochy). Niektórzy łączą te zmiany z występującym, ich zdaniem, kryzysem demokracji przedstawicielskiej. Oceniają negatywnie zastępowanie parlamentu przez referenda, które w ich mniemaniu „są, bardzo niekorzystne oraz stanowią koniec demokracji przedstawicielskiej (...) hamują zmiany, bo ludzie na ogół nie chcą zmian”. Przeciwnicy twierdzą, że referenda są kosztowne i czasochłonne, a obywatele przeważnie słabo poinformowani o sprawach związanych z rozstrzygnięciem problemów państwowych.

---

<sup>1055</sup> E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, Fundacja Europejska, Warszawa 2003, s. 13-14.

<sup>1056</sup> Z. Wasik, *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1993, s. 101-102.

Aktywność polityczna oraz zainteresowanie obywateli sprawami rządzenia są bardzo małe, a do tego dochodzi zmęczenie głosowaniami tam, gdzie są one często przeprowadzane. Dowodem na to jest niska frekwencja wyborców podczas głosowań ludowych<sup>1057</sup>.

Jednakże zwolennicy referendum twierdzą, iż jest to pogląd zbyt jednostronny, nieuwzględniający najistotniejszych rzeczy z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Otóż referendum to „najbardziej demokratyczna forma sprawowania rządów, która w swym założeniu nie rozstrzyga konfliktów powstałych między członkami ciał przedstawicielskich, a daje pełny wyraz woli suwerena”. Czyni możliwość dla suwerena „osobistego przejawiania swej woli w sprawach dla niego istotnych. Pozwala to na uniknięcie nie zawsze rzetelnych i trafnych zabiegów interpretujących wolę narodu w konkretnych kwestiach”. Już samo przeprowadzenie referendum ma istotne znaczenie „dla politycznej edukacji zbiorowego podmiotu suwerenności, jak również dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego”. Ponadto partycypacja obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych może wpływać na lepsze zrozumienie „złożoności oraz istoty sztuki rządzenia”<sup>1058</sup>.

Można wyróżnić kilka sposobów podziału referendum, dla przykładu: według czasu przeprowadzania, materii, wymagalności czy zasięgu terytorialnego.

Według kryterium materii, jakich ma dotyczyć referendum, wymienić można:

- 1) Referendum konstytucyjne - przedmiotem jest uchwalenie, zmiana lub abrogacja Konstytucji, np. w Szwajcarii,
- 2) Referendum ustawodawcze, które dotyczy zatwierdzenia ustawy, np. w Austrii,
- 3) Referendum administracyjne w szczególności w sprawie podziału terytorialnego państwa, np. w Polsce,
- 4) Referendum finansowe, takie jak w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców województwa, kantonu czy regionu, np. we Włoszech<sup>1059</sup>.

Innym podziałem referendum jest wyznacznik wymagalności, podobnie jak prawnego obowiązku jego przeprowadzenia, którego celem jest zatwierdzenie danej regulacji prawnej lub podjęcie ważnych decyzji dla państwa i obywateli.

W tym przypadku możemy wyróżnić:

- 1) Referendum obligatoryjne, które jest jedynym prawnym zaś sposobem przyjęcia danego rozstrzygnięcia,

---

<sup>1057</sup> T. Fuks, *Prawo człowieka do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1995, s. 11-12.

<sup>1058</sup> E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Ossolineum, Wrocław 1968, s. 19-20.

<sup>1059</sup> E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995, s. 39-40.

- 2) Referendum fakultatywne, które stanowi tylko jeden z danych sposobów podjęcia określonej decyzji,

Obowiązek przeprowadzenia pierwszego z nich pochodzi z przepisów Konstytucji lub ustawy oraz najczęściej to właśnie Konstytucja bądź ustawa ustrojowa jest przedmiotem tegoż referendum. Natomiast drugie z nich jest zarządzane przez uprawniony do tego organ tylko i wyłącznie na wniosek uprawnionych podmiotów. Może ono dotyczyć spraw ważnych dla państwa lub też dla jego obywateli<sup>1060</sup>.

Następnym kryterium podziału jest czas przeprowadzania odpowiedniego referendum. Stosując je, można wprowadzić następujące rozróżnienie:

- 1) Referendum ratyfikacyjne, zwane również *post legem*. Jego przedmiotem jest akt prawny, np. umowa międzynarodowa<sup>1061</sup> oraz to do obywateli należy jego przyjęcie bądź odrzucenie, np. w Polsce referendum ratyfikujące umowy międzynarodowe,
- 2) Referendum *ante legem*, zwane też częściowym czy wstępnym, jest głosowaniem poprzedzającym uchwalenie bądź złożenie określonego aktu prawnego, a także akceptację konkretnego rozwiązania, m.in. w Szwajcarii referendum w sprawie zmiany Konstytucji,
- 3) Referendum dotyczące uchylecia obowiązującego aktu prawnego, np. we Włoszech referendum w sprawie uchylecia ustawy zwykłej<sup>1062</sup>.

Pierwsze z nich stanowi zakończenie procedury związanej z samym tworzeniem aktu prawnego. Drugie z wymienionych referendów stanowi wskazówkę dla organu stanowiącego prawo, jaki projekt lub jego konkretne rozwiązanie zostanie zaakceptowane czy też odrzucone przez obywateli. Ostatnie z nich umożliwia zajęcie stanowiska co do już obowiązującego aktu prawnego, którego uchwalenie spotkało się z krytyką i rezygnacją części społeczeństwa<sup>1063</sup>.

Ze względu na moc wiążącą danego głosowania ludowego można wyróżnić:

- 1) Referendum opiniodawcze, zwane konsultatywnym, będące jedynie wyrażeniem opinii obywateli odnośnie do danego problemu, natomiast podjęcie ostatecznej decyzji w tej sprawie pozostawione jest właściwym organom. Tytułem przykładu występuje w Polsce, jeżeli frekwencja osób głosujących nie przekroczy progu 50% z ogólnej liczby uprawnionych do wzięcia udziału w referendum,

---

<sup>1060</sup> P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004, s. 76-77.

<sup>1061</sup> Najważniejszy instrument regulujący stosunki międzynarodowe i jeden z dwóch niekwestionowanych źródeł prawa międzynarodowego - A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>1062</sup> P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Kontekst, Poznań 2017, s. 119-120.

<sup>1063</sup> D. Butler, A. Ranney, *op. cit.*, s. 1-3.



- 2) Referendum stanowiące, określane także jako rozstrzygające, w którym obywatele podejmują zaś decyzje, które w efekcie w poddanym pod głosowanie przedmiocie są wiążące dla władz państwowych, np. w Austrii - referendum konstytucyjne<sup>1064</sup>.

Wielu naukowców dopatruje się, iż uznanie tego pierwszego rodzaju za instytucję referendum nie jest poprawne. Istotą zaś „referendum opiniodawczego” jest tylko wyrażenie opinii, a nie podjęcie wiążących decyzji. Tak więc na organy nie jest nakładany obowiązek wypełnienia woli suwerena ujawnionej w wyniku samego głosowania ludowego. I chociaż oportunizm polityczny nakazuje często podjęcie takiej decyzji, jaką wyrazili obywatele w referendum opiniodawczym, to zdarzają się również przypadki, kiedy to organ państwowy odrzuca opinię większości i podejmuje inną decyzję. Przykładem takim może być referendum konsultatywne przeprowadzone w Szwecji w 1955 r.<sup>1065</sup>, w którym odrzucono projekt zmiany lewostronnego ruchu drogowego na prawostronny. Jednakże zmiany tej dokonano później, w latach sześćdziesiątych<sup>1066</sup>.

Jeżeli referendum rozumiane będzie jako forma wyrażania przez suwerena, czyli ogół obywateli, swojej woli, do wypełnienia której zobowiązane są organy przedstawicielskie, to referendum opiniodawcze, jako forma referendum, będzie sprzeczna z samą jego istotą. W takim przypadku należałoby raczej klasyfikować je do konsultacji ludowych. Jednak jeśli do materii referendum dodamy funkcję opiniodawczą, dzięki której władze państwowe mogą badać opinię społeczną w ważnych dla niej sprawach, a jego istotę będzie można rozszerzyć o możliwość konsultacji, to wtedy podział ten będzie jak najbardziej poprawny<sup>1067</sup>.

Kolejnym weryfikatorem podziału jest zasięg terytorialny zarządzanego referendum. Z tego względu można rozróżnić:

- 1) Referendum ogólnokrajowe, które przeprowadzane jest na terytorium całego państwa w sprawach szczególnie dla niego ważnych i wszyscy obywatele, posiadający pełnię praw wyborczych, mogą wziąć w nim udział, np. w Hiszpanii,
- 2) Referendum lokalne, które przeprowadzane jest wyłącznie na określonym obszarze państwa (np. w gminie). Dotyczy ono spraw istotnych dla danej społeczności i mogą wziąć w nim udział tylko obywatele zamieszkali na danym terenie, np. w Polsce.

---

<sup>1064</sup> E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Fundacja Europea, Warszawa 2003, s. 55-56.

<sup>1065</sup> Podczas głosowania, 85% obywateli opowiedziało się przeciw zmianie. Pomimo sprzeciwu w referendum, uchwałą Riksdagu, w niedzielę 3 września 1967 r., dokładnie o godzinie 5:00 rano, wprowadzono jednak ruch prawostronny - P. Krzywoszyński, *op. cit.*, s. 105.

<sup>1066</sup> B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, *Aktualne problemy referendum*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016, s. 94-95.

<sup>1067</sup> A. Malinowski, *Spoleczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996, s. 118-119.

Ten podział uwarunkowany jest przez materię każdego z tych referendów. Jeśli przedmiotem głosowania ludowego są sprawy o znaczeniu ogólnokrajowym, które dotyczą ogółu obywateli państwa, to rozstrzygane będą w referendum ogólnokrajowym. Natomiast sprawy istotne tylko dla danej społeczności głosowane będą w referendum lokalnym. Natomiast w krajach o rozbudowanej strukturze terytorialnej, referenda lokalne mogą być realizowane na różnych jej szczeblach, np. w Szwajcarii - istnieją kantonalne i gminne referenda lokalne<sup>1068</sup>.

Doktryna nie jest jednolita w ocenie instytucji referendum. Jako forma bezpośredniej wypowiedzi narodu - suwerena może mieć ono istotne znaczenie demokratyczne, ale nie można też zapominać, że oddanie rozstrzygnięcia w ręce wyborców często oznacza odebranie prawa decyzji parlamentowi. Z tego punktu widzenia referendum zawiera pewien potencjał antyparlamentarny, zwłaszcza kiedy zarządzenie referendum może następować bez udziału parlamentu.

Odpowiednio ilustrują to doświadczenia francuskie z przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Generał Charles de Gaulle, który objął urząd prezydenta w 1958 r., nie dysponował początkowo większością w Zgromadzeniu Narodowym, natomiast dyskontował to swą popularnością w społeczeństwie. Organizując referenda w kwestiach, których nie mógł przeforsować w parlamencie. W praktyce referenda te nabierały charakteru plebiscytnego, bo głosujący raczej wyrażali swe zaufanie do osoby generała, a nie poparcie dla proponowanych przez niego rozwiązań. Po raz ostatni de Gaulle wykorzystał procedurę referendum w 1969 r. w sprawie reformy Senatu. Tym razem, mimo to, jego propozycja nie uzyskała większości<sup>1069</sup>, a w tej zaistniałej sytuacji de Gaulle - zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami - podał się do dymisji<sup>1070</sup>.

Inną słabością procedury referendum jest to, że pozostawia ona wyborcy alternatywę: głosować „tak” lub „nie”, co może zachęcać do manipulacji (np. łączenia kilku problemów w ramach jednego pytania) i nadaje szczególne znaczenie procedurze formułowania pytań. W sprawach złożonych trudno jest udzielać prostych odpowiedzi i wtedy referendum może przekształcić się w plebiscyt wokół osób, jak również orientacji politycznych popierających czy zwalczających określone rozwiązanie. Taka sytuacja miała miejsce choćby w polskim referendum konstytucyjnym z maja 1997 r.

<sup>1068</sup> D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 71-72.

<sup>1069</sup> Wielu uważało, iż do klęski de Gaulle'a w referendum w sprawie regionów i reformy Senatu przyczynił się nie tylko brak poparcia ze strony sojusznicznych Niezależnych Republikanów, którym przewodził Valéry Giscard d'Estaing, czy zgodny sprzeciw opozycyjnych sił, ale i „krecia robota” niektórych gaullistów, którzy sądzili, że należy wymienić Ch. de Gaulle'a (miał on wtedy 78 lat, a poza tym konserwatywna część jego popleczników obawiała się jego koncepcji gospodarczych, czyli partycypacji) - D. Butler, A. Ranney, *op. cit.*, s. 24-25.

<sup>1070</sup> M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 51, s. 68-70.

Należałoby też zauważyć, że ostatnie dziesięciolecia nie dostarczają tego typu przykładów negatywnych w Europie Zachodniej. Wówczas sama procedura referendum coraz częściej jest wykorzystywana dla podejmowania zasadniczych decyzji państwowych, co można było obserwować np. na tle ratyfikacji Traktatu z Maastricht<sup>1071</sup>.

Referendum stwarza również wiele możliwości politycznych manipulacji. Zaliczamy do nich poniżej wymienione:

- 1) Po pierwsze, jego charakter zmienia się w zależności od tego, jaki organ może je inicjować oraz zarządzać - od demokratycznego referendum inicjowanego przez obywateli (lub ich organy przedstawicielskie) do samych referendów inicjowanych i ustanawianych przez głowę państwa lub przywódcę, służących umocnieniu jego pozycji,
- 2) Po drugie, istotne znaczenie ma także przedmiot referendum, to, czy koryguje ono działalność prawodawczą parlamentu, czy ją zastępuje. Na tym dokładnie polega jedna z istotnych różnic między szwajcarskim a francuskim modelem referendum,
- 3) Po trzecie, istotną rolę odgrywa przedmiot referendum - jednolitość jego materii, istnienie rozwiązań alternatywnych,
- 4) Po czwarte, właściwy wybór momentu referendum - powinien to być taki moment, kiedy faktycznie realne są jeszcze alternatywne możliwości rozwiązania<sup>1072</sup>.

Socjologia referendum rejestruje także różne techniki deformowania jego wyników tj:

- 1) Pierwsza z nich to tzw. pytania zblokowane łączące w jednym pytaniu różne kwestie, naruszające więc zasadę jedności materii, przy możliwości udzielenia jednej wyłącznie odpowiedzi „tak” bądź „nie”. Pytania zblokowane są sposobem przeprowadzenia spraw mniej popularnych łącznie z popularniejszymi. Takim pytaniem zblokowanym jest - jakże często - poddanie pod głosowanie całego projektu aktu prawnego,
- 2) Drugą są tak zwane pytania implicate - niesformułowane wprost, lecz kryjące się za treścią zaś pytania sformułowanego (np. problem przyzwolenia dla przywódcy bądź ekipy rządzącej). Wyborca, odpowiadając na pytanie sformułowane, udziela także odpowiedzi - często sobie tego nie uświadamiając - na pytanie implicate<sup>1073</sup>,

---

<sup>1071</sup> A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 27-29; TUE wszedł w życie 1 listopada 1993 r. po przeprowadzonych referendach w 12 krajach członkowskich - J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 55.

<sup>1072</sup> J. Mordwiłko, *O możliwościach inicjowania referendum przez grupę obywateli*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2002, t. 49, nr 4, s. 52-53.

<sup>1073</sup> P. Krzywożyński, *Voting in a Pluralistic World. Some Democratic Paradoxes Concerning Referendums*, [w:] *Philosophical Challenges of Plurality in a Global World*, red. D. Díaz-Soto, D. Manzanero, B. Thoilliez, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2014, s. 55-57.

3) Trzecia - pytania mogą zawierać pozorną wyłącznie alternatywę (np. „czy chcesz sprawiedliwości społecznej?”, „czy jesteś za spokojem, albo za awanturą?”). Łatwość manipulowania pytaniami referendum wynika zaś z faktu, że obywatel ma do dyspozycji tylko dwa warianty odpowiedzi - prostą akceptację bądź negację. Postawienie pytania, na które nie można udzielić ścisłej odpowiedzi w tej formie, prowadzi wprost do deformacji wyniku referendum<sup>1074</sup>.

Kolejnym czynnikiem deformującym wolę ludu może być niski poziom uczestnictwa w referendum, jeśli zaś ustawodawstwo nie stawia w tej mierze wymagań minimalnych. Uczestnictwo w wielu referendach w Szwajcarii nie sięga 40%. W takiej sytuacji sprawa zostaje rozstrzygnięta zdecydowaną mniejszością, np. tylko 20% głosów. Z badań wynika, że przy częstym stosowaniu referendum, poziom uczestnictwa zmniejsza się. Trudno zatem zgodzić się z poglądem upatrującym w referendum, najdoskonalszą zaś formę demokracji. Referendum może mieć taki charakter, ale w tym celu musi być spełnionych wiele warunków, z których tylko część da się uregulować w przepisach prawa. Reszta, zależy już od poziomu kultury politycznej i prawnej<sup>1075</sup>.

Przechodząc do drugiej instytucji jaką jest plebiscyt - to pochodzi on od łacińskiego słowa *plebiscitum*, oznaczającego decyzję ludu czy uchwałę zgromadzenia ludowego. Nieco rozszerzoną i dokładniejszą definicję tego słowa przedstawił L. Zieleniewski, mówiąc, że jest to oświadczenie woli, wyrażone poprzez głosowanie osób związanych z danym terenem przez zamieszkanie bądź urodzenie. Decydują one o samym przyłączeniu zamieszkiwanego obszaru do jednego z istniejących już państw lub o utworzeniu na tym terenie państwa odrębnego<sup>1076</sup>. Wraz z tworzeniem się współczesnych pojęć socjologicznych, pojęcie plebiscytu nabierało coraz to głębszego znaczenia. Miały na to wpływ złożone oraz długotrwałe procesy związane z przemianami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi, zachodzącymi w Europie razem z kształtowaniem się kapitalizmu.

Właściwie już od starożytności starano się rozwiązać problem zmian terytorialnych, które kiedyś dokonywane były wbrew woli osób zamieszkujących dany teren, nie pozwalając decydować im o losie swojego państwa. Zmian zazwyczaj dokonywano poprzez tzw. cesję, czyli włączenie danego terenu wraz z jego mieszkańcami do terenu innego państwa.

---

<sup>1074</sup> A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 81-82.

<sup>1075</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8, s. 54-56

<sup>1076</sup> A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 103-104.

Narastające spory religijne oraz ruch reformatorski, który miał na celu zachowanie spójności religijnej na danym terenie, były początkiem dalszych walk o wolność narodową i kulturalną, by ostatecznie stworzyć nowe rozwiązanie, jakim jest plebiscyt. Rozważania nad tematyką plebiscytu zasadniczo zapoczątkowali Francuzi<sup>1077</sup>.

W nauce stosowano trzy zasadnicze teorie dla wyjaśnienia zasadności tejże formy demokracji. Były to: teoria zwierzchnictwa ludu, zasada narodowościowa i prawo narodów do samostanowienia<sup>1078</sup>.

- 1) Według pierwszej z nich, plebiscyt odbierano jako wyrażenie praw przysługujących ludności terenu, który ma być przyłączony. W 1791 r. po raz pierwszy J. Menou zdefiniował pojęcie plebiscytu, opierając się, podobnie jak J.J. Rousseau, na dwóch założeniach: że należy odrzucić wszelką władzę, która nie pochodzi z woli ludu, oraz że grupa ludzka ma prawo do tworzenia własnego państwa. Jego pogląd wraz z prawami człowieka i obywatela, głoszonymi przez rewolucję francuską, odegrał zasadniczą rolę w krystalizacji instytucji plebiscytu,
- 2) Druga z teorii powstała w połowie XIX w., definiując plebiscyt, głosiła, iż każda narodowość, która była podmiotem prawa narodów, ma zatem prawo do utworzenia odrębnego państwa. Dowodzono, iż traktaty zawierane w sprawie cesji powinny być uzależnione od głosowania ludności terytorium odstępowanego,
- 3) Ostatnia - trzecia z teorii przedstawiała plebiscyt jako wyrażenie woli ludności w sprawie dołączania jej terytorium, z tą jednak różnicą w stosunku do pozostałych teorii, iż ludności tej nie musiało konsolidować poczucie jedności narodowej. Wola ludności nie zależała od jej składu narodowościowego<sup>1079</sup>.

Plebiscyt możemy również zdefiniować jako samą formę głosowania powszechnego w kwestiach o charakterze kompleksowym, w którym głosujący dokonują globalnej opcji na rzecz proponowanego rozstrzygnięcia kwestii publicznej (lub przeciwko niemu).

---

<sup>1077</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 240-242.

<sup>1078</sup> Prawo do swobodnego określania statusu politycznego, społecznego, gospodarczego, a także kulturowego, jak również prawo do utworzenia własnego państwa bądź połączenia się z państwem już istniejącym. Prawo międzynarodowe uznaje prawo do samostanowienia narodu wyłącznie, jeżeli jest ono zgodne z obowiązującym prawem lokalnym (np. z Konstytucją) uznanego państwa w którym ma się ustanowić. Przykładem jest uznanie za zgodne z prawem międzynarodowym, samostanowienie państw, będące republikami Związku Radzieckiego, kiedy zezwalała na to sama Konstytucja ZSRR. Początki prawa do samostanowienia narodów sięgają prądów umysłowych końca I wojny światowej. Niezależność narodów jako zasada polityczna, przyznająca wszystkim narodom prawo do tworzenia, jak też posiadania własnej państwowości sformułował m.in. Włodzimierz Lenin. Przejawiała się ona na przykład w deklaracji prezydenta USA Woodrowa Wilsona, przyznającej m.in. Polakom prawo do posiadania państwa. Samostanowienie narodów jest zaś jedynym prawem człowieka o charakterze zbiorowym, traktowanym jako warunek korzystania z innych praw człowieka - U. Krähnke, *Selbstbestimmung. Zur gesellschaftlichen Konstruktion einer normativen Leitidee*, Velbrück Verlag, Weilerswist 2007, s. 141-142.

<sup>1079</sup> M. Setälä, *Referendums and Democratic Government*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1999, s. 63-64.

W głosowaniu plebiscytnym jego uczestnicy biorą pod uwagę całokształt uwarunkowań preferowanego lub odrzucanego przez nich rozstrzygnięcia. Powszechnymi plebiscytami były zatem głosowania powszechne, mieszkańców spornych terytoriów mające rozstrzygnąć o ich przynależności do określonego państwa (np. plebiscyty z okresu II RP na Śląsku<sup>1080</sup>, Warmii, Mazurach, a także Powiślu<sup>1081</sup>). Charakter plebiscytny uzyskiwały też niektóre głosowania powszechne (będące formalnie referendumi). W sytuacji, kiedy o samym sposobie głosowania decydowały okoliczności o szerszym zasięgu niż kwestia poddana formalnie pod głosowanie, np. stosunek do określonej formy ustroju czy przywództwa politycznego określonej osoby. W tym sensie charakter plebiscytny uzyskiwały np. głosowania powszechne we Francji z lat 1851 oraz 1852 (związane z utrwalaniem władzy przez Napoleona III<sup>1082</sup>), jak też głosowania powszechne z lat 1958, 1962 i 1969, podczas których istotnym czynnikiem determinującym zachowanie głosujących był ich globalny stosunek do osoby, koncepcji ustrojowych i polityki gen. de Gaulle'a<sup>1083</sup>.

Pierwszym problemem terytorialnym, który dało się rozwiązać, stosując instytucję plebiscytu, była przynależność państwowa Avignonu, a także hrabstwa Venaissin. Kolejnymi były plebiscyty w Sabaudii w 1792 r., w Nicei, Belgii oraz Palatynacie Reńskim w 1795 r., w Miluzie i Genewie w 1798 r. Mimo różnicy czasu, oba plebiscyty odbywały się zasadniczo w ten sam sposób: terytorium, o które toczył się spór, kontrolowane było przez wojska strony zainteresowanej, zaś nadzór nad przebiegiem głosowania nie należał do żadnej ze stron sporu.

---

<sup>1080</sup> Jeden z dwóch plebiscytów dotyczących etnicznego pogranicza polsko-niemieckiego, które wyznaczono w 1919 r. w wersalskim traktacie pokojowym kończącym I wojnę światową. Plebiscyt był przeprowadzony 20 marca 1921 r. i poprzedzony dwoma powstaniem ludności Górnego Śląska domagającej się przyłączenia regionu do Polski (tzw. powstania śląskie) - B. Malec-Masnyk, *Plebiscyt na Górnym Śląsku*, Instytut Śląski, Opole 1989, s. 86-87.

<sup>1081</sup> Plebiscyt na Warmii i Mazurach w dniu 11 lipca 1920 r. Plebiscyt w Prusach Wschodnich - jeden z dwóch plebiscytów dotyczących Polski, wyznaczonych w 1919 r. w wersalskim traktacie pokojowym, kończącym I wojnę światową. W plebiscycie ludność zamieszkująca Warmię, Mazury, a także Powiśle miała zdecydować o przyłączeniu tych ziem do nowo powstałego państwa polskiego lub o pozostawieniu ich w granicach Prus Wschodnich. Nad przebiegiem głosowania czuwały komisje międzysojusznicze powołane przez Ligę Narodów - W. Materski, *Na widocze. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918-1943*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005, s. 79-80.

<sup>1082</sup> Przez pierwszych osiem lat swego panowania cesarz Napoleon III rządził bardzo autorytarnie. Reżim swej władzy oparł na wojsku, policji, administracji i Kościele katolickim. Zmniejszone zostały uprawnienia Senatu, jak również Rady Stanu, a opozycja republikańska i socjalistyczna poddane zostały represjom oraz osłabione aresztowaniami, jak też banicją swych przywódców. Ograniczone zostały dotychczasowe republikańskie prawa obywatelskie. Wprowadzono na powrót cenzurę publikacji, a także widowisk. Zakaz strajków, do 1864 r. zakaz zrzeszania się robotników. Rozwiązana została sama Gwardia Narodowa oraz usunięto symbole republikańskie - A. Liebfeld, *Napoleon III*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1979, s. 151-152.

<sup>1083</sup> Francuski polityk, mąż stanu oraz teoretyk wojskowości. W czasie II wojny światowej stał na czele ruchu Wolnej Francji, kontynuującego walkę z III Rzeszą niezależnie od Francji Vichy. W latach 1959-1969 był prezydentem Francji i twórcą nowej Konstytucji ustanawiającej półprezydencki system rządów. Przed II wojną światową był znany głównie jako propagator idei masowego użycia broni pancerniej. Autor prac poświęconych historii wojskowości i strategii - Ch. Williams, *Charles de Gaulle: Ostatni wielki Francuz*, tłum. A. Chajewski, Amber, Warszawa 2007, s. 65-66.

Do głosowania dopuszczano tylko mężczyzn płacących podatek bądź mogących wykazać się majątkiem czy też wykształceniem. Cudzoziemcy nie mogli głosować, system głosowania przebiegał w sposób jawny<sup>1084</sup>.

Pierwszym aktem międzynarodowym, w którym zawarto klauzulę plebiscytową, był traktat zawarty między Francją a Sycylią w dniu 24 marca 1860 r. Uznano w nim, iż warunkiem przejęcia danego terytorium musi być wynik plebiscytu. Kolejnym bardzo ważnym dokumentem był traktat wersalski, który kończył I wojnę światową i za podstawę rozstrzygnięć terytorialnych, zaakceptował same głosy ludności oddane w formie plebiscytu, m.in. w Zagłębiu Saary, na Górnym Śląsku, w Prusach Wschodnich i Prusach Zachodnich. Po II wojnie światowej, czerpano korzyści z tej instytucji w procesie dekolonizacji. Cechy plebiscytów miały też m.in. referenda niepodległościowe przeprowadzone na początku lat 90. XX w. w państwach bloku komunistycznego. W Europie Środkowej i Wschodniej odbyło się 9 takich referendów tj.: 4 w krajach należących do samej federacji radzieckiej, jak również 5 w jugosłowiańskiej<sup>1085</sup>.

Wraz z czasem, zmieniał się charakter przeprowadzania plebiscytów. Przeprowadzane w okresie XIX w. sprzyjały zalegalizowaniu zaś aneksji wynikających ze zwycięskiej wojny. Podstawę prawną plebiscytów po I wojnie światowej stanowiły umowy międzynarodowe, które uzależniały dokonanie cesji terytorialnej od wyniku plebiscytu. Traktat wersalski z 1919 r. uzależniał od wyników plebiscytu m.in. przynależność państwową Górnego Śląska, Prus Wschodnich i Prus Zachodnich. Po II wojnie światowej wykorzystano plebiscyt w procesie dekolonizacji szeregu terytoriów. Większość plebiscytów była wówczas organizowana pod bezpośrednim nadzorem organów międzynarodowych<sup>1086</sup>.

Jednym z plebiscytów dotyczących Polski, a wyznaczonych w 1919 r. wersalskim traktem pokojowym, był plebiscyt na Warmii, Mazurach i Powiślu. Wśród argumentów przemawiających za włączeniem tego obszaru do Polski był m.in. fakt, że około 80% jego mieszkańców posługiwało się na co dzień lokalnym wariantem języka polskiego, oraz to, iż przed 1772 r. część tych terenów wchodziła w skład Rzeczypospolitej. Mimo tych argumentów traktat wersalski nie przyznawał jednoznacznie owych terenów Polsce, dawał jednak możliwość wypowiedzenia się jego mieszkańcom w tej kwestii. Obszar, na którym ogłoszono plebiscyt, obejmował trzy powiaty na Warmii, osiem powiatów na Mazurach, a także cztery powiaty na Powiślu. Głosowanie odbyło się w dniu 11 lipca 1920 r.

---

<sup>1084</sup> A. Dylus, *Referendum a demografia*, „Przegląd Powszechny” 1996, nr 4, s. 43-44.

<sup>1085</sup> S. Grabowska, *Instytucja... op. cit.*, s. 242-244.

<sup>1086</sup> A. Rytel, *Referendum oraz inicjatywa ludowa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w konstytucjach i praktyce okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. 15, nr 1, s. 37-38.

Nad przeprowadzeniem głosowania nadzór sprawowały komisje alianckie, zaś polską akcją wyborczą kierował Mazurski Komitet Plebiscytowy, Warmiński Komitet Plebiscytowy, a także Mazurski Związek Ludowy. Niestety, wyniki plebiscytu były dla Polski bardzo niekorzystne. Ogromna część głosujących opowiedziała się za przyłączeniem danych terenów Warmii i Mazur do państwa niemieckiego. Zaledwie 3,5% głosujących opowiedziało się za przynależnością do Polski. Na ten, jakże fatalny dla Polski wynik głosowania, złożyło się wiele przyczyn, m.in. przewaga materialna, organizacyjna, a także propagandowa Niemiec, terrorystyczna działalność niemieckich bojówek, niestronnicza postawa pracującej Komisji Międzynarodowej<sup>1087</sup>, celowe wprowadzanie Polaków w błąd czy też podstawianie przez Niemców fikcyjnych obywateli tych terenów. Ostatecznie niemalże cały zaś teren objęty plebiscytem został w granicach Niemiec<sup>1088</sup>.

Drugim z plebiscytów sfinalizowanym na terenie państwa polskiego było głosowanie dotyczące przyłączenia terenów Górnego Śląska. Jego przebieg, a także forma była niemal identyczna, jak w przypadku plebiscytu na Warmii i Mazurach. Za Polską padło 40% głosów, ale w wyniku wymuszonej III postanowieniem decyzji Rady Ambasadorów, Rzeczpospolita uzyskała 29% spornego obszaru z 46% ludności i większością przemysłu.

Ostatni plebiscyt na ziemiach polskich miał miejsce na Śląsku Cieszyńskim, Spiszu i Orawie. Został przeprowadzony wskutek ugody z Czechosłowacją zawartej dnia 10 lipca 1920 r. w Spa, a wymuszonej sytuacją Polski w wojnie 1920 r. Podobnie i w tym plebiscycie Polska przegrała<sup>1089</sup>.

Kończąc rozważania, o tej jakże istotnej, strukturze demokracji bezpośredniej, należy wspomnieć, że w dzisiejszych czasach, forma ta raczej nie występuje. Dopatrzeć się jej, możemy jedynie, w niektórych państwach, np. w Szwajcarii i Francji, gdzie nazwą tą, określa się, specyficzną instytucję demokracji bezpośredniej, zbliżoną w całokształcie do referendum. Głosowanie nie ma na celu, rozwiązania kwestii spornej, lecz udzielenia poparcia politykowi bądź danemu ugrupowaniu politycznemu, co oznacza jednocześnie, poparcie dla programu, jaki dany polityk, czy ugrupowanie polityczne reprezentuje<sup>1090</sup>.

---

<sup>1087</sup> Międzynarodowa komisja działająca od 11 lutego 1920 r. do 10 lipca 1922 r. Powołana na mocy 88 art. traktatu wersalskiego, a także umowy francusko-niemieckiej z dnia 9 stycznia 1920 r. w celu przeprowadzenia plebiscytu na Górnym Śląsku. Zadaniem Komisji oraz towarzyszących jej wojsk alianckich było dopilnowanie prawidłowego przebiegu kampanii plebiscytowej, jak też samego głosowania i utrzymanie porządku, a także spokoju. W założeniu Komisja miała być organem bezstronnym. W rzeczywistości był w niej odzwierciedlony spór, jaki toczyły między sobą zwycięskie państwa Ententy o dostęp do gospodarki niemieckiej - W. Janota, *Katowice między wojnami. Miasto i jego sprawy 1922-1939*, Księży Młyn Dom Wydawniczy, Łódź 2010, s. 9-10.

<sup>1088</sup> P. Krzywoszyński, *Voting...*, *op. cit.*, s. 65-68.

<sup>1089</sup> M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 14-15.

<sup>1090</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 244-246.



Natomiast przechodząc, do drugiej instytucji, jaką jest plebiscyt, to możemy także zdefiniować, jako formę głosowania pospolitego, w kwestiach o charakterze kompleksowym, w którym głosujący, dokonują globalnej opcji, na rzecz proponowanego rozstrzygnięcia, dylematu publicznego (lub przeciwko niemu). W głosowaniu plebiscytnym, jego uczestnicy biorą pod uwagę, kompletność uwarunkowań, preferowanego bądź odrzucanego przez nich, rozstrzygnięcia. Głosowanie, nie ma na celu, rozwiązania kwestii spornej, lecz udzielenia poparcia politykowi lub danemu ugrupowaniu politycznemu. Wiąże się to, z jednoczesnym poparciem dla programu, jaki dany polityk, czy ugrupowanie polityczne prezentuje<sup>1091</sup>.

Streszczając wyżej materię, możliwe jest przedstawienie opinii, iż te dwie instytucje tj. referendum i plebiscyt mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą do dwóch różnych odmian demokracji tj. bezpośrednia i partycypacyjna.

Republika Austrii charakteryzuje się stabilną, jak również rozwiniętą demokracją przedstawicielską, pomimo że, Konstytucja z 1920 r.<sup>1092</sup>, znowelizowana w 1929 r. przyjmuje elementy tylko demokracji bezpośredniej. Instytucjami demokracji bezpośredniej w Austrii jest referendum i inicjatywa ludowa. Referendum można zdefiniować jako istotny instrument demokracji bezpośredniej, dzięki któremu obywatel jest zdolny decydować w doniosłych zagadnieniach życia publicznego wprost lub za pośrednictwem instytucji przedstawicielskich, takich jak parlament, rząd, partie polityczne i grupy interesów. W Konstytucji Republiki Austrii, instytucja referendum jest pomyślana w odniesieniu do ustawodawstwa federacji. Państwo austriackie jest federacją, której zasadę sankcjonuje Konstytucja oraz przewiduje odpowiednie człony tej federacji - kraje federacji. W odniesieniu do spraw z zakresu podziału kompetencji na krajowe, jak również federalne nie przewiduje się wówczas wykorzystania referendum<sup>1093</sup>.

Początkowo system rządów w Austrii do 1929 r. charakteryzował się nadrzędnością parlamentu w stosunku do innych naczelných organów. Zmiany konstytucyjne z 1929 r. doprowadziły do równowagi pomiędzy naczelnymi organami federacji austriackiej. Ponadto, aby naród miał możliwość wypowiedzenia się w ważnych kwestiach życia publicznego, ustanowiono instytucje demokracji bezpośredniej: referendum i inicjatywę ludową<sup>1094</sup>.

---

<sup>1091</sup> E. Kuźelewska, *Wpływ referendum na przemiany prawno-polityczne w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002, s. 102-104.

<sup>1092</sup> *Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

<sup>1093</sup> A. Bisztyga, *O referendum jako elemencie procesu tworzenia prawa*, [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Uniwersytet Śląski, Katowice 2008, s. 26-28.

<sup>1094</sup> M. Musiał-Karg, *Instytucja referendum w procesie transformacji państw postkomunistycznych*, [w:] *Pokojowa rewolucja jako instrument zmiany politycznej w krajach postkomunistycznych na przełomie XX i XXI wieku*, red. J. Macała, R. Potocki, A. Janiak, Druk- Ar, Zielona Góra 2006, s. 144-146.

Konstytucja Austrii przewiduje trzy rodzaje referendum:

- 1) Obligatoryjne referendum konstytucyjne w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji,
- 2) Fakultatywne referendum konstytucyjne na żądanie jednej trzeciej członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej,
- 3) Fakultatywne referendum ustawodawcze zgodnie z samą uchwałą Rady Narodowej lub żądaniem większości jej członków<sup>1095</sup>.

Podstawą do przeprowadzenia obligatoryjnego referendum konstytucyjnego w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji oraz fakultatywnego referendum konstytucyjnego w sprawie częściowej zmiany jest art. 44 ust. 3 Konstytucji Austrii. Stanowi on bowiem, że „Zmiana całej Konstytucji Federalnej, a także każda częściowa zmiana, jeśli tego zażąda jedna trzecia członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej, po zakończeniu procedury przewidzianej w art. 423, przed przedstawieniem Prezydentowi Federacji<sup>1096</sup> do uwierzytelnienia, powinny być przedstawione narodowi w głosowaniu całej Federacji”. Na podstawie tego artykułu można zlecić referendum konstytucyjne<sup>1097</sup>. Filarem do przeprowadzenia fakultatywnego referendum ustawodawczego jest art. 43 Konstytucji Republiki Austrii, który mówi, że: „Na podstawie decyzji Rady Narodowej, bądź na żądanie większości jej członków, w przedmiocie każdej decyzji ustawodawczej, po zakończeniu procedury, przewidzianej w art. 42, przed przedstawieniem Prezydentowi Federacji do uwierzytelnienia, może być przeprowadzone głosowanie ludowe”.

To referendum jest ściśle związane z działalnością ustawodawczą parlamentu i wolą jednej izby, która gdy uzna za celowe, przeprowadza zatem referendum ustawodawcze<sup>1098</sup>. Prawo głosowania w referendum przyznaje się każdemu obywatelowi posiadającemu prawo uczestniczenia w wyborach do Rady Narodowej. Prawo to należy się każdemu obywatelowi, kto do 1 stycznia danego roku wyborczego ukończył 18 lat. Z urzędu każdy uprawniony jest wprowadzany na listę do głosowania. Ponadto art. 1 § 5 ustawy Federalnej z dnia 29 czerwca 1989 r., która porządkuje procedurę przeprowadzania referendum, stanowi: „Uprawniony do głosowania jest ten, kto w terminie początkowym posiada prawo wyborcze do Rady Narodowej i ma główne miejsce zamieszkania w gminie na terenie obszaru federalnego”.

<sup>1095</sup> F. Karlhofer, *Direkte Demokratie - ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung*, [w:] *Offen in eine gemeinsame Zukunft. FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle*, red. A. Kahl, Manz Verlag, Wien 2012, s. 154-155.

<sup>1096</sup> Zgodnie z art. 65 Konstytucji Austrii, Prezydent Federalny reprezentuje federację na zewnątrz. Przyjmuje i dokonuje akredytacji posłów. Wyraża zgodę na powoływanie konsulów państw obcych i powołuje austriackich przedstawicieli konsularnych. Zawiera traktaty międzynarodowe. Mianuje urzędników, a także funkcjonariuszy federalnych. Nadaje im tytuły urzędowe i tytuły zawodowe. Dysponuje prawem łaski - A. Dylus, *op. cit.*, s. 39.

<sup>1097</sup> I. Bokszczanin, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 91-92.

<sup>1098</sup> P. Filzmaier, P. Plaikner, K. Duffek, *Stichwort Wählen*, Böhlau Verlag, Wien 2008, s. 112-113.

Każdy uprawniony do głosowania ma tylko jeden głos. Może być on wpisany na listę wyborczą tylko jeden raz (§ 5a ust. 1 Ustawy Federalnej), oddanie głosu nie może nastąpić za granicą<sup>1099</sup>.

Referendum jest zarządzane przez prezydenta. Wniosek w tej sprawie stawia rząd federalny. Wniosek rządu wymaga kontrasygnaty kanclerza rządu federalnego. Na rządzie z kolei ciąży obowiązek wyznaczenia dnia referendum, który powinien przypadać w niedzielę lub inny publiczny dzień wolny od pracy. Rząd musi również ustalić termin początkowy, który nie może poprzedzać dnia zarządzenia referendum. Uchwała, na mocy której zostało zarządzane referendum, ma być ogłoszona w federalnym dzienniku urzędowym. Ogłoszenie winno zawierać: dzień referendum, postawienie pytania będącego podstawą referendum, termin początkowy. Ustawa o referendum z 1989 r. zezwala, aby na ten sam dzień referendum i termin początkowy były zarządzane dwa referenda lub więcej<sup>1100</sup>.

Po zarządzeniu referendum, gminy powinny sporządzić listy wyborcze. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć ewentualne sprzeciwy oraz odwołania wniesione w terminie początkowym, równoznacznie z postanowieniami ustawy o ewidencji wyborców z 1973 r., przestrzegając wyznaczonych terminów. Sprzeciwów, które zostaną wniesione po terminie początkowym, nie należy uwzględniać. W listach wyborczych należy ująć dane wszystkich osób, które w terminie początkowym były wpisane w ewidencji wyborców gminy jako uprawnione do wyborów i do głosu oraz mające tam główne miejsce zamieszkania. Ponadto należy ująć osoby, których uprawnienie do głosowania zostało zaś stwierdzone na podstawie postępowania w sprawie sprzeciwu. Listy wyborcze mają być gotowe najdalej dwudziestego pierwszego dnia po terminie początkowym. Na żądanie partii reprezentowanych w Radzie Narodowej gminy winny wydać im odpisy list wyborczych za zwrotem kosztów<sup>1101</sup>.

Dla przeprowadzenia referendum powołuje się obwodowe organy wyborcze, gminne organy wyborcze, okręgowe organy wyborcze, krajowe organy wyborcze i federalne organy wyborcze. Wyżej wymienione organy urzędują na podstawie samych postanowień Ordynacji Wyborczej do Rady Narodowej z 1992 r. Nie później niż czternastego dnia przed dniem referendum obwieszczenie o referendum powinno być ogłoszone oficjalnie przez burmistrza we wszystkich gminach w sposób przyjęty na miejscu, ale także przez publiczny plakat<sup>1102</sup>.

---

<sup>1099</sup> R. Widder, *Burgenland: vom Grenzland im Osten zum Tor in den Westen*, t. 1, Böhlau Verlag, Wien 2000, s. 369-370.

<sup>1100</sup> R. Grabowski, *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Austrii*, [w:] *Związkowa Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, red. S. Sagan, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Częstochowa 2002, s. 11-12.

<sup>1101</sup> P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 62-63.

<sup>1102</sup> B. Banaszak, *Rola referendum w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009, s. 57-58.

Do obwieszczenia musi być dodane, że każdy uprawniony do głosowania ma wgląd w postawienie pytania w ogólnie dostępnym pomieszczeniu urzędowym przez 10 dni w czasie dnia, nie krócej niż cztery godziny. Przy wyznaczeniu godzin przeznaczonych na dokonanie wglądu należy wziąć pod uwagę, aby uprawnionym do głosowania umożliwić tę czynność poza ich normalnym czasem pracy. W większych gminach lub gminach z daleko od siebie położonymi częściami miejscowości wyłożenie pytań powinno nastąpić w kilku miejscach. Jeśli nie ma do dyspozycji pomieszczeń urzędowych, dokonanie wglądu może się odbyć również w innych pomieszczeniach. Należy podjąć jednak kroki zapobiegawcze, aby uprawnionemu do głosowania został przyznany wstęp do tych pomieszczeń. W Wiedniu wyłożenie pytań powinno nastąpić przynajmniej w każdym miejskim urzędzie okręgowym. Każda partia reprezentowana w Radzie Narodowej powinna oddelegować tzw. świadków referendum do organów wyborczych<sup>1103</sup>.

Referendum odbywa się poprzez urzędowe kartki do głosowania, których wymiar winien odpowiadać formatowi DIN A5 lub w razie potrzeby stanowić jego wielokrotność. Urzędową kartkę do głosowania wolno produkować tylko na zarządzenie federalnego organu wyborczego. Art. 1 § 9 ust. 2 ustawy Federalnej stanowi, że urzędowa kartka wyborcza przy postawieniu pytania „tak” lub „nie” ma zawierać z lewej strony pod pytaniem słowo „tak” i obok kółko, natomiast z prawej pod pytaniem słowo „nie” i obok kółko. Przy przedłożeniu dwóch alternatywnych propozycji rozwiązania należy na kartce wyborczej obok propozycji rozwiązania „a” oraz propozycji rozwiązania „b” umieścić kółko. W wyżej wymienionym artykule mowa jest o tym, że jeśli w tym samym dniu odbywają się dwa lub więcej referendum, to kartki do głosowania należy wyprodukować z dającego się odróżnić papieru w różnych kolorach. Uprawniony do głosowania ma włożyć te kartki do koperty<sup>1104</sup>.

Federalny organ wyborczy powinien przekazać urzędowe kartki do głosowania obwodowym organom wyborczym w Wiedniu poprzez krajowy organ wyborczy. Gminnym i obwodowym organom wyborczym spoza Wiednia - poprzez okręgowe starostwa i gminy. W miastach z własnym statutem - poprzez te miasta, odpowiednio do ostatecznej zaś liczby uprawnionych do głosowania w obszarze organu wyborczego, razem z dodatkiem rezerwy w 15%. Dalszą rezerwę w 15% należy dać do dyspozycji organom administracji okręgowej na ewentualne dodatkowe potrzeby organów wyborczych w dniu referendum.

---

<sup>1103</sup> R. Chęciński, A. Departout, T. Mądry, *La souveraineté ou les souverainetés? Réflexions sur les relations entre souveraineté de l'État et souveraineté de la nation*, "The Central European Journal of Social Sciences and Humanities" 2013, t. 2, s. 235-237.

<sup>1104</sup> R. Chęciński, D. Wysocki, *Demokracja bezpośrednia w integrującej się Europie - relikw przeszłości czy melodia przyszłości?*, [w:] *Problemy współczesnej Europy - ujęcie interdyscyplinarne*, red. R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Macialek, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna, Jarosław 2014, s. 95-97.

Urzędowe kartki do głosowania należy wręczać za potwierdzeniem odbioru każdorazowo w dwóch egzemplarzach, z których jeden egzemplarz jest przeznaczony dla przekazującego, a drugi dla przejmującego<sup>1105</sup>. Do oddania głosów wolno używać tylko urzędowej kartki do głosowania przekazanej uprawnionemu do głosu wraz z kopertą przez przewodniczącego komisji wyborczej. Kartka do głosowania jest wypełniona w sposób ważny, jeśli można z niej jednoznacznie rozpoznać wolę uprawnionego do głosowania<sup>1106</sup>. Szczegółowo mówi o tym art. 1 § 11 ust. 2-3 ustawy Federalnej. Głos jest ważny, gdy:

- 1) Uprawniony do głosowania uwidoczni atramentem, kredką, ołówkiem bądź tym podobnym na kartce do głosowania w jednym z kółek wydrukowanych obok słów „tak” lub „nie” leżący krzyżyk lub inny znak, z którego niedwuznacznie wynika, czy odpowiada on na pytanie „tak”, czy „nie”,
- 2) Uprawniony do głosowania umieści krzyżyk na kartce do głosowania w jednym z kółek wydrukowanych obok obu propozycji rozwiązań alternatywnych,
- 3) Wolę uprawnionego można jednoznacznie rozpoznać w inny sposób, np. jeżeli wykona on odhaczenie czy też podkreślenie słów „tak” lub „nie”, zaznaczenie krzyżykiem, ewentualnie podkreślenie jednego z obu rozwiązań alternatywnych lub zastosuje inne odpowiednie oznaczenie<sup>1107</sup>.

Inne, nieurzędowe kartki do głosowania, które obok ważnie wypełnionych kartek do głosowania znajdują się w kopercie do głosowania, nie naruszają ważności urzędowych kartek do głosowania.

Z kolei § 12 tego samego artykułu wylicza przypadki, w których karta do głosowania jest nieważna. Dzieje się tak m.in. wtedy, gdy do oddania głosu została użyta inna kartka niż urzędowa lub na pytanie poddane referendum odpowiedziano zarówno „tak”, jak i „nie”, lub zostały zakreślone obie alternatywne propozycje rozwiązania. Jeśli koperty do głosowania są puste, to także liczą się jako nieważne kartki do głosowania. Istotne jest, że słowa, uwagi bądź znaki, które zostały umieszczone na urzędowej kartce do głosowania, nie naruszają ważności kartki do głosowania. Jeśli zarazem nie wynika z tego jedna z przyczyn nieważności wymienionych w art. 1 § 12 ust. 1 pkt 1-5. Wszelkiego rodzaju załączniki znajdujące się w kopercie do głosowania nie naruszają ważności urzędowej kartki do głosowania<sup>1108</sup>.

---

<sup>1105</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007, s. 98-99.

<sup>1106</sup> P. Krzywoszyński, *Referendum: przyczynek do historii sporów o zakres demokracji bezpośredniej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, z. 1, s. 35-37.

<sup>1107</sup> F. Esterbauer, *Das politische System Österreichs - Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit*, Leykam Verlag, Graz 1995, s. 54-55.

<sup>1108</sup> H. Dachs, *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Manz Verlag, Wien 2006, s. 71-72.

Gminne organy wyborcze (obwodowe organy wyborcze) i krajowe organy wyborcze są zobowiązane po upływie czasu referendum niezwłocznie ustalić dla swojego obszaru:

- 1) Sumę uprawnionych do głosowania zgodnie z listami wyborczymi,
- 2) Łączną sumę oddanych ważnych i nieważnych odpowiedzi,
- 3) Sumę oddanych nieważnych odpowiedzi, - sumę oddanych ważnych odpowiedzi,
- 4) Jeśli na pytanie należało odpowiedzieć „tak” lub „nie”, sumę ważnych odpowiedzi „tak” i sumę ważnych odpowiedzi „nie” lub jeśli w pytaniu dane były do wyboru dwie alternatywne propozycje rozwiązania, to sumę zgód dla każdej propozycji rozwiązania.

Krajowe organy wyborcze winny niezwłocznie podać swoje ustalenia federalnemu organowi wyborczemu w najszybszy sposób. Natychmiastowe meldunki mogą nastąpić także telegraficznie, dalekopisem, w drodze automatycznego przesyłania danych lub w każdy inny technicznie możliwy sposób, jeśli przez to jest zapewniony najszybszy sposób przekazania. Federalny organ wyborczy ustala na podstawie sprawozdań krajowych organów wyborczych łączny wynik referendum na terenie federalnym oraz ogłasza oficjalnie wynik, z podziałem na krajowe okręgi wyborcze, w dzienniku urzędowym „*Amtsblatt zu Wiener Zeitung*”<sup>1109</sup>.

O finansowaniu referendum stanowi art. 1 § 19 ustawy Federalnej. Koszty związane z przeprowadzeniem referendum winna ponosić gmina. Federacja ma jednak zwrócić gminie w całości powstałe przy przeprowadzaniu referendum koszty papieru łącznie z kosztami druków, a pozostałe koszty w 1/3, w obu przypadkach tylko po prawidłowym udowodnieniu i o tyle, o ile nie zostały one już zrekompensowane zgodnie z § 12 ustawy o ewidencji wyborców z 1973 r. Możliwe do zwrotu są także te koszty, które były niezbędnie konieczne dla przeprowadzenia referendum. Niemożliwe do zwrotu są te koszty, które gminy poniosłyby także wtedy, gdyby nie odbyło się żadne referendum. Zwrot kosztów nie zostaje naruszony przez ewentualnie jednocześnie odbywające się referendum na podstawie postanowień landu. Zwrotu kosztów gminy, z wyjątkiem Wiednia, mogą zaś dochodzić w ciągu 60 dni po dniu głosowania u naczelnika landu, który decyduje o tym w porozumieniu z właściwym organem finansowym landu. Od tej decyzji nie przysługuje odwołanie<sup>1110</sup>.

Ważność wyników referendum może zostać wówczas zakwestionowana. Zaskarżenie w Trybunale Konstytucyjnym może nastąpić tylko w terminie 4 tygodni od dnia oficjalnego ogłoszenia wyników w dzienniku urzędowym z powodu sprzeczności procedury z prawem.

---

<sup>1109</sup> B.Ch. Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, wyd. 14, Leykam Verlag, Graz 2011, s. 131-132.

<sup>1110</sup> A. Pelinka, S. Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen - Strukturen – Trends*, wyd. 3, Facultas Universitätsverlag, Wien 2007, s. 39-40.

Takie zaskarżenie musi być następnie poparte w krajowych okręgach wyborczych Burgenland i Vorarlberg każdorazowo przez 100, w krajowych okręgach wyborczych Karoten, Salzburg, jak również Tyrol notorycznie przez 200, w krajowych okręgach wyborczych Górna Austria oraz Steiermark każdorazowo przez 400, a w krajowych okręgach wyborczych Dolna Austria, a także Wiedeń notorycznie przez 500 osób, które były wpisane na listę wyborczą gminy lub krajowego okręgu wyborczego. Do zaskarżenia, w którym należy też wymienić nazwisko upoważnionego przedstawiciela i dodać własnoręcznie podpisane oświadczenia poparcia. Krajowy organ wyborczy powinien na podstawie prawomocnego ustalenia lub w danym wypadku na podstawie rozpoznania TK podać Radzie Narodowej i Rządowi Federalnemu liczbę ważnych odpowiedzi „tak” lub „nie” albo liczbę ważnych zgód przypadających na obie alternatywne propozycje rozwiązania<sup>1111</sup>.

Na podstawie obowiązującej Konstytucji z 1920 r. w wersji znowelizowanej z 1929 r. w Austrii, przeprowadzono dotychczas dwukrotnie referendum. Pierwsze odbyło się w dniu 5 listopada 1978 r. w sprawie energii jądrowej, drugie wówczas w dniu 12 czerwca 1994 r. w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej.

Referendum w sprawie energii jądrowej było szczegółowo związane z uruchomieniem wybudowanej już elektrowni jądrowej w Zwentendorf, około 40 km od samego Wiednia. Przedmiotem referendum było pytanie: „Czy jesteś za uruchomieniem elektrowni jądrowej?” Frekwencja wynosiła 64,1%. Za uruchomieniem opowiedziało się 49,5% wyborców, przeciw natomiast było 50,5%. Referendum to było zdarzeniem politycznym, które nie przyniosło pozytywnego rozstrzygnięcia w kwestii wykorzystania zdobyczy technicznych dla rozwoju gospodarczego kraju. Warto też zauważyć, że kilka lat później rząd wraz z parlamentem bez rozgłosu pozwoliły na korzystanie z energii jądrowej oraz funkcjonowanie elektrowni atomowej. Nie spotkało się to ze sprzeciwem opinii publicznej<sup>1112</sup>.

Decyzja o referendum z dnia 12 czerwca 1994 r. w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej, otworzyła Austrii drogę do członkostwa w wspólnocie europejskiej. Za przystąpieniem do UE opowiedziało się 66,6% wyborców, natomiast przeciw było 33,4%. Frekwencja wyborcza była wysoka oraz wynosiła 81,3%. W porównaniu do poprzedniego referendum była wyższa o prawie 20%. Ratyfikacja umowy o przystąpieniu do UE odbyła się w październiku 1994 r. w Radzie Narodowej, gdzie na 183 deputowanych, 141 głosowało za poparciem, a 40 deputowanych Partii Wolności Jorga Heidera było przeciw.

---

<sup>1111</sup> A. Pelinka, *Gesetzgebung im politischen System Österreichs*, [w:] *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, red. W. Ismayr, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 431-432.

<sup>1112</sup> R. Walter, H. Mayer, G. Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Manz Verlag, Wien 2007, s. 141-142.

Referendum w Austrii było pierwszym z czterech głosowań obywateli państw (Finlandia, Szwecja i Norwegia), które po wypracowaniu umów o przystąpieniu do UE musiały uzyskać aprobatę w drodze referendum<sup>1113</sup>.

Ponadto do referendum w Austrii mogło dojść w dniu 29 października lub 26 listopada 2000 r., jeżeliby dyplomatyczne sankcje nałożone na Austrię przez pozostałe państwa UE nie zostały wcześniej uchylone. Sankcje te spowodował Jorg Heider swoimi wypowiedziami o hitlerowskiej przeszłości oraz posługiwaniem się w kampanii wyborczej ksenofobią oraz hasłami antycudzoziemskimi. Rząd austriacki na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2000 r. podjął decyzję o odwołaniu się do referendum w sprawie zasadności sankcji UE. Przedmiotem referendum miało być 6 pytań, na które trzeba było odpowiedzieć „tak” lub „nie”. Ostatecznie państwa UE zrezygnowały ze stosowania sankcji unijnych i referendum nie odbyło się<sup>1114</sup>.

Fakt, że tylko dwa referenda miały miejsce w powojennej Austrii, dowodzi, że system polityczny opiera się bardziej na przedstawicielstwie niż na samych instytucjach demokracji bezpośredniej. Pomimo, że obywatele Austrii mają w Konstytucji zagwarantowane prawo wypowiedziania się w ważnych dla kraju kwestiach, to ostatecznie o sięgnięciu do form demokracji bezpośredniej decydują podmioty polityczne, mające istotny wpływ na życie polityczne kraju. Z kolei te niechętnie, jak widać z praktyki, poddają problem rozstrzygnięciu obywateli w drodze referendum. Zasadę zwierzchnictwa narodu formułuje domyślnie art. 1 Konstytucji Austrii, stanowiący, że „Austria jest demokratyczną republiką”, a „jej prawa pochodzą od Narodu”<sup>1115</sup>.

Natomiast, jeżeli chodzi o drugą instytucję - plebiscyt to w historii Austrii mieliśmy do czynienia z nim dla przykładu w 1919 r. Republika Austrii podpisała wówczas traktat z Saint-germain-en-Laye, w którym zgodziła się ze stratami terytorialnymi, ograniczeniem liczby wojska oraz z zakazem połączenia się z Niemcami. Nastąpiły plebiscyty w Karyntii oraz w Burgenlandzie wygrane przez Austrię. Oba kraje związkowe w większości zostały przyłączone do Austrii (Karyntia powróciła, natomiast Burgenland był wcześniej terytorium węgierskim, na którym przeważała ludność niemieckojęzyczna). Ponadto w 1938 r. chciano przeprowadzić plebiscyt, kiedy to groził Austrii Anschluss<sup>1116</sup>.

---

<sup>1113</sup> J. Wasilewski, *Przewidywane zachowania wyborcze w referendum akcesyjnym i ich nieoczywiste determinanty*, „Studia Socjologiczne” 2002, nr 3, s. 17-19.

<sup>1114</sup> T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, wyd. 12, Facultas Universitätsverlag, Wien 2019, s. 109-110.

<sup>1115</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 62-63.

<sup>1116</sup> W początku 1938 r., rząd i prezydent Austrii stawili opór przejęciu władzy przez miejscowych nazistów. Kanclerz Kurt Schuschnigg 9 marca 1938 r. ogłosił przeprowadzenie 13 marca referendum, w którym Austriacy mieliby się wypowiedzieć na temat przyszłości swego kraju. W tej sytuacji na polecenie Hitlera 12 marca 1938 r. Wehrmacht wkroczył do Austrii (tzw. plan „Otto”). Tego też dnia do Wiednia przybył Adolf Hitler. Urząd kanclerza objął Arthur Seyss-Inquart, któremu prezydent Wilhelm Miklas przekazał swoje obowiązki.



Dokładnie dnia 24 lutego 1938 r., kanclerz Kurt von Schuschnigg<sup>1117</sup> wygłosił przemówienie w parlamencie wiedeńskim. Albowiem mówił, że liczy na pozytywne ułożenie stosunków z Rzeszą, ale jednocześnie zastrzegł, że kolejnych ustępstw nie będzie. Kanclerz zamierzał przeprowadzić plebiscyt w Austrii po to, żeby ludność zadecydowała o losie państwa. Liczył na pewne zwycięstwo podczas głosowania. Jednak nie było to takie pewne, bowiem wpływy hitlerowskie w Austrii były już tak ogromne, że duża część społeczeństwa była w stanie opowiedzieć się za Anslussem. Partia Seyss-Inquarta obawiała się plebiscytu, gdyż nie była pewna jego wyniku i rozpoczęła agresywną akcję zwalczania tego pomysłu. Przeciwny był także Hitler. Austriaccy działacze NSDAP opanowali ulice austriackich miast. Kanclerz nie mógł liczyć na żadne siły zbrojne, wobec czego zrezygnował z organizacji plebiscytu<sup>1118</sup>.

Obecnie w Republice Austrii przedmiotem plebiscytu może być uchwalenie ustawy zwykłej, całkowita lub częściowa zmiana Konstytucji Federalnej oraz usunięcie Prezydenta Federalnego z urzędu przed upływem kadencji. Są one zaś przeprowadzane według art. 43, art. 44 ust. 3 i art. 60 ust. 6 federalnej ustawy konstytucyjnej uchwalonej dnia 1 października 1920 r. Zgodnie z art. 43 głosowaniu poddawana jest każda uchwała Rady Narodowej<sup>1119</sup>, której przedmiotem jest uchwalenie ustawy po zakończeniu samego procesu legislacyjnego, zanim zatwierdzi Prezydent Federalny - „jeśli Rada Narodowa tak postanowi lub większość członków Rady Narodowej tego zażąda”.

---

13 marca niczym nieskrępowani naziści austriaccy ogłosili zatwierdzoną następnie przez Hitlera ustawę, która wcielała Austrię do Wielkiej Rzeszy jako Marchię Wschodnią (Ostmark) - M. Zgórniak, *Przygotowania wojenne hitlerowskich Niemiec w dobie „Anschlusu” Austrii (XI 1937 - III 1938)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1966, t. 140, z. 17, s. 183-185.

<sup>1117</sup> Austriacki polityk oraz dyktator. 25 lipca 1934 r., po fiasku pierwszej próby nazistowskiego zamachu stanu i Anschlussu, w wyniku którego śmierć poniósł Dollfuss, Schuschnigg został mianowany przez prezydenta Wilhelma Miklasa nowym kanclerzem. Kontynuował on politykę austrofaszystów, zainicjowaną przez swego poprzednika. Próbował chronić niepodległość Austrii, wiążąc się z Włochami rządzonymi przez samego Benito Mussoliniego. W 1938 r. Adolf Hitler wymógł, podczas spotkania w jego siedzibie w Bawarii, na kanclerzu Austrii, aby mianował ministrem spraw wewnętrznych nazistę, przyjęcie systemu ekonomicznego Niemiec i usunięcia z armii generałów opowiadających się za niepodległością Austrii, a następnie szantażem (interwencja zbrojna) zmusił do podania się do dymisji. Po przyłączeniu Austrii do III Rzeszy był kanclerz był więziony wraz z innymi prominentnymi jeńcami Hitlera. Uwolnili go amerykańscy żołnierze w 1945 r. - H. Wereszycki, *Historia Austrii*, Ossolineum, Wrocław 1986, s. 294-296.

<sup>1118</sup> F. Kohout, *Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik*, Lit Verlag, Münster 2002, s. 87-88.

<sup>1119</sup> Kadencja Rady Narodowej trwa pięć lat. Jej pierwsze posiedzenie zwołuje Prezydent Federalny w ciągu 30 dni od dnia wyborów, które z kolei zarządza Rząd Federalny (art. 27). Rada obraduje na sesjach zwyczajnych oraz nadzwyczajnych. Sesja zwyczajna zwoływana jest corocznie przez Prezydenta Federalnego. Nie powinna zaczynać się przed 15 sierpnia i trwać dłużej niż do 15 lipca roku następnego. Sesje nadzwyczajne zwołuje Prezydent Federalny na wniosek Rządu Federalnego, Rady Federalnej lub co najmniej 1/3 członków Rady Narodowej. Prezydent Federalny ogłasza sesję Rady Narodowej za zamkniętą na podstawie uchwały Rady (art. 28). Prezydent Federalny posiada uprawnienie do rozwiązania Rady Narodowej, jednak z zastrzeżeniem, że może to zrobić tylko raz z tego samego powodu. Rada Narodowa może też ulec samorozwiązaniu w drodze uchwalenia zwykłej ustawy (art. 29). Pracami Rady Narodowej kieruje wybierany przez Radę Przewodniczący. Natomiast Regulamin Rady Narodowej unormowany być musi w ustawie szczególnej, która przyjęta być musi większością 2/3 głosów w obecności przynajmniej połowy członków Rady Narodowej (art. 30) - A. Pelinka, *Gesetzgebung...*, *op. cit.*, s. 88-89.

Procedura całkowitej zmiany Konstytucji jest podobna do trybu uchwalania ustawy zwykłej, natomiast zmiana częściowa dokonywana jest na podstawie wniosku 1/3 członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej<sup>1120</sup>. Tego typu plebiscyty zarządzane są przez Prezydenta Federalnego w drodze samej uchwały. Skutkiem trzeciego rodzaju plebiscytu jest usunięcie Prezydenta Federalnego. Jest ono zatem, zarządzane przez „organy powołane do reprezentacji Prezydenta Federalnego zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji”, czyli przez kolegium składające się z przewodniczącego oraz pierwszego, a także drugiego zastępcy przewodniczącego Rady Narodowej, które podejmuje decyzję większością głosów. Na mocy art. 60 ust. 6 Konstytucji głosowanie ludowe przeprowadza się na żądanie Zgromadzenia Federalnego, które tworzą Rada Narodowa i Rada Federalna zebrane na wspólnym i jawnym posiedzeniu. Zwoływane jest przez Kanclerza Federalnego<sup>1121</sup> na wniosek Rady Narodowej podjętej większością 2/3 oddanych głosów. „Odrzucenie w głosowaniu wniosku o usunięcie Prezydenta z urzędu stanowi ponowny wybór i skutkuje rozwiązaniem Rady Narodowej”, jednak zawsze jego kadencja nie może przekroczyć 12 lat<sup>1122</sup>.

Prawo głosowania przysługuje wszystkim mężczyznom i kobietom mającym prawo wyborcze do Rady Narodowej, czyli wtedy, gdy ukończyli 18 lat w początkowym terminie plebiscytu według zasady proporcjonalności. Każdy uprawniony do głosowania ma tylko jeden głos i tylko jeden raz może być wpisany na listę wyborczą. Obywatelom Republiki Austrii umożliwiono oddanie głosu za granicą i w tym przypadku odbywa się to według postanowień ustawy o plebiscycie z 1972 r. oraz Ordynacji Wyborczej do Rady Narodowej z 1992 r.<sup>1123</sup>.

---

<sup>1120</sup> Izba wyższa austriackiego parlamentu, licząca 62 członków. Rada Federalna stanowi reprezentację krajów związkowych, które są w niej reprezentowane proporcjonalnie do liczby osiadłych obywateli. Kraj najludniejszy ma w Radzie Federalnej 12 członków, a każdy inny tyle, ile wynika ze stosunku liczby jego obywateli do liczby obywateli kraju o najwyższej liczbie mieszkańców. Żaden kraj nie może mieć jednak mniej niż 3 przedstawicieli w Radzie. Każdy członek ma swojego zastępcę. Liczba członków Rady Federalnej wysyłanych przez każdy kraj jest ustalana przez Prezydenta Federalnego po każdym zaś spisie powszechnym (art. 34 Konstytucji Austrii). Aktualnie Rada liczy 62 członków. Jej członkowie wybierani są przez parlamenty krajowe na okres trwania ich kadencji według zasady proporcjonalności, z zastrzeżeniem, że przynajmniej jeden mandat powinien przypaść partii, która posiada drugą co do liczby głosów reprezentację w parlamencie krajowym. Kadencja członków kończy się wraz z wyborem przez nowo wybrany parlament krajowy ich następców (art. 35). Przewodnictwo Radzie Federalnej pełnią rotacyjnie przedstawiciele krajów związkowych w kolejności alfabetycznej. Kadencja przewodniczącego trwa pół roku oraz jest nim ten przedstawiciel danego kraju, który został do Rady Federalnej obrany na pierwszym miejscu (art. 36). Rada podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, o ile Konstytucja lub regulamin Rady nie stanowią inaczej. Posiedzenia Rady są jawne, ale dostępność ta może zostać w drodze uchwały wyłączona (art. 37) - F. Esterbauer, *op. cit.*, s. 92-93.

<sup>1121</sup> Kanclerz Austrii jest szefem rządu w Republice Austrii. Stanowisko odpowiada stanowisku premiera w kilku innych demokracjach parlamentarnych. Przewodniczy, a także kieruje gabinetem, który składa się z kanclerza, wicekanclerza i ministrów. Wraz z prezydentem, który jest głową państwa, rząd tworzy kierownictwo władzy wykonawczej kraju - H. Dachs, *op. cit.*, s. 56-57.

<sup>1122</sup> R. Hink, *Demokratie und Staatsform*, „Rechts und Finanzierungspraxis der Gemeinden” 2003, nr 5, s. 14-15.

<sup>1123</sup> R. Rack, *Einrichtungen direkter Demokratie in Österreichs Gemeinden*, „Österreichische Gemeindezeitung” 1970, nr 1, s. 26-27.

Jeśli zostanie zarządzony plebiscyt, a uchwała będąca podstawą głosowania zostanie kontrasygnowana przez wszystkich członków rządu federalnego, to jego obowiązkiem jest wyznaczenie dnia referendum, które musi przypadać na niedzielę lub inny „publiczny dzień wolny od pracy”, a także ustalenie terminu początkowego, który nie może przypadać przed dniem zarządzenia plebiscytu. Początek i bieg tego terminu nie zostanie zahamowany przez niedziele lub inne publiczne dni wolne od pracy, jak też soboty oraz Wielki Piątek. Ustawa o plebiscycie, przy spełnieniu określonych warunków wskazanych w Ordynacji Wyborczej do Rady Narodowej, dopuszcza możliwość zastosowania przyjętych tam terminów. Uchwałę należy ogłosić w federalnym dzienniku urzędowym<sup>1124</sup>.

Elementy ogłoszenia wymienia art. 1 § 2 ustawy o plebiscycie:

- 1) Dzień głosowania,
- 2) Jeśli plebiscyt dotyczy ustaw zwykłych i zmiany Konstytucji, należy zaznaczyć, że od decyzji obywateli zależy, czy ustawa wejdzie w życie, a Konstytucja zostanie przyjęta w zmienionej formie,
- 3) Jeśli plebiscyt stosuje się do usunięcia Prezydenta Federalnego z urzędu, należy zaznaczyć, że od decyzji obywateli zależy, czy zostanie on zwolniony z pełnienia swoich funkcji,
- 4) Termin początkowy.

Przeprowadzeniem plebiscytu zajmują się specjalnie powołane obwodowe, gminne okręgowe, krajowe, jak również federalne organy wyborcze. Mowa o organach wyborczych poszczególnych landów<sup>1125</sup>, a nie o ogólnokrajowych organach wyborczych. Dalszym etapem koniecznym do przeprowadzenia plebiscytu jest wykonanie przez gminy list wyborczych, które zawierają dane wszystkich osób uprawnionych do głosowania, a także tych, których prawo to stwierdzono w samym postępowaniu odwoławczym. Obowiązek ten gmina musi zrealizować najpóźniej do 21. dnia po terminie początkowym<sup>1126</sup>. Ważnym oraz koniecznym etapem jest oficjalne ogłoszenie plebiscytu przez burmistrza na 14 dni przed rozpoczęciem głosowania. Obwieszczenie to dokonywane jest w sposób przyjęty w danej miejscowości.

---

<sup>1124</sup> H. Kopetz, *Soziokultureller Wandel Im Verfassungsstaat: Phänomene Politischer Transformation. Festschrift Für Wolfgang Mantl Zum 65. Geburtstag*, Böhlau Verlag, Wien 2004, s. 351-352.

<sup>1125</sup> Republika Austrii jest federacją, którą tworzy 9 krajów związkowych (z niem.: *Bundesland* lub *Land*). Kraje związkowe podzielone są na miasta statutarne (z niem.: *Statutarstadt*, *Stadtbezirk*) oraz powiaty (z niem.: *Bezirk*, *Landbezirk*, jednakże w Dolnej Austrii i Vorarlbergu jest to *Verwaltungsbezirk*). Wyjątek stanowi Wiedeń, który podzielony jest na 23 dzielnice (z niem.: *Gemeindebezirk*). Powiaty dzielą się na: miasta (z niem.: *Stadt*), gminy targowe (z niem.: *Marktgemeinde*), a także gminy (z niem.: *Gemeinde*, *Ortsgemeinde*). Pięć z dziewięciu krajów związkowych: Dolna Austria, Karyntia, Salzburg, Styria, jak też Tyrol, istnieje od średniowiecza. Górna Austria wyodrębniła się za panowania Józefa II w latach 1783-1784. W 1922 r. z Dolnej Austrii został wyodrębniony Wiedeń, jako dziewiąty kraj związkowy - F. Karhofer, *op. cit.*, s. 125-126.

<sup>1126</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 246-247.

Jeśli dotyczy ono plebiscytu z art. 43 lub art. 44 ust. 3 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, to dodatkowo należy dodać, że „Każdemu uprawnionemu do głosowania dozwolony jest wgląd w postawienie pytania w ogólnie dostępnym pomieszczeniu urzędowym przez 10 dni w obrębie czasu dnia, który to czas nie może być krótszy jak 4 godzin”. Ustalone godziny nie powinny kolidować z innymi obowiązkami obywateli, np. pracą<sup>1127</sup>. Plebiscyt odbywa się poprzez urzędowe kartki do głosowania, które produkuje się na zarządzenie samego organu wyborczego. Karty te są odmienne w zależności od przedmiotu plebiscytu. Przy plebiscytach dotyczących ustaw zwykłych, jak również zmiany Konstytucji powinny zawierać pytanie, „Czy postanowienia poddane głosowaniu, mają otrzymać moc ustawy?”. Obywatele głosują poprzez zakreślenie jednej z dwóch odpowiedzi - „tak” lub „nie”. Natomiast jeśli plebiscyt dotyczy usunięcia Prezydenta Federalnego z urzędu, należy postawić pytanie: „Czy należy pozbawić urzędu Prezydenta Federalnego?”, a pod nim słowa „tak” lub „nie”<sup>1128</sup>.

Zgodnie z art. 1 § 3 ustawy o plebiscycie w tym samym dniu, mogą się odbyć dwa lub więcej plebiscyty. W takiej sytuacji karta do głosowania powinna spełniać wymagania właściwe dla każdego rodzaju plebiscytu, ale pytania powinny być odrębnie sformułowane, dla każdego z osobna, tak aby obywatel nie był wprowadzony w błąd, co do przedmiotu głosowania. Po wyprodukowaniu zaś kart wyborczych „Federalny organ wyborczy winien przekazać urzędowe kartki do głosowania obwodowym organom wyborczym w Wiedniu poprzez krajowy organ wyborczy. Gminnym i obwodowym organom wyborczym spoza Wiednia - poprzez okręgowe starostwa i gminy. Przy miastach z własnym statutem poprzez te miasta, odpowiednio do ostatecznej liczby uprawnionych do głosowania w obszarze organu wyborczego, z dodatkiem rezerwy w wysokości 15%”. Kolejne 15% zapasu dostają organy administracji okręgowej na dodatkowe potrzeby, jakie mogą się pojawić w dniu głosowania. Karty wyborcze powinny być przekazywane za potwierdzeniem odbioru<sup>1129</sup>.

Urzędowe karty do głosowania może produkować, sprzedawać oraz rozprowadzać tylko organ upoważniony przez sam federalny organ wyborczy. W innym przypadku mamy do czynienia z samym wykroczeniem administracyjnym, za które grozi kara pieniężna, a w przypadku niemożności jej ściągnięcia, zastępowana jest karą pozbawienia wolności do dwóch tygodni. Karą tą zagrożony jest także ten, kto w jakikolwiek inny sposób oznacza karty wyborcze przeznaczone do głosowania<sup>1130</sup>.

---

<sup>1127</sup> R. Rack, *op. cit.*, s. 28-29.

<sup>1128</sup> H. Neuhofer, *Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, wyd. 2, Verlag Österreich, Wien 1998, s. 12-14.

<sup>1129</sup> R. Hink, *op. cit.*, s. 21-22.

<sup>1130</sup> E. Berger, *Das Gemeinderecht als Errungenschaft des Liberalismus*, Universität Wien, Wien 2009, s. 13-14.

Ważność plebiscytu zależy od prawidłowego zaś wypełnienia karty wyborczej przez uprawnionego do głosowania poprzez wybór jednego z dwóch możliwych wariantów. Karta będzie również ważna, jeśli jednoznacznie można określić wolę głosującego. W sytuacji, kiedy obywatel otrzymuje więcej niż jedną kartę urzędową, to nie będą one nieważne, gdy wszystkie zostaną prawidłowo wypełnione. Należy jednak zaznaczyć, że nieurzędowe karty do głosowania dołączone do urzędowych nie naruszają ważności tych drugich w razie nieprawidłowego ich wypełnienia, co wynika z art. 1 § 10 ust. 4 ustawy o plebiscycie<sup>1131</sup>.

Natomiast nieważność karty do głosowania będzie w przypadku, gdy do oddania głosu została użyta inna karta niż urzędowa. Kolejnym przypadkiem nieważności karty wyborczej jest oderwanie jednej części w taki sposób, że bez wątpliwości, nie da się zatem stwierdzić, czy głosujący oddał głos na „tak” lub na „nie”. Nieważność karty może być też spowodowana brakiem jakiegokolwiek oznaczenia karty do głosowania bądź zakreśleniem równocześnie dwóch wariantów odpowiedzi. Następnym przypadkiem nieważności jest brak jednoznacznej odpowiedzi, samego głosującego na postawione pytanie. Nieważność stwierdzana jest także, gdy głosujący dostał pustą kopertę bez dołączonych kart urzędowych. Art. 1 § 11 ust. 2 ustawy o plebiscycie stanowi: „Jeśli w jednym dniu głosowania przeprowadzonych jest kilka plebiscytów, to przy ocenie nieważności, ewentualnie ważności kartek do głosowania należy postępować tak, jakby przy każdym pytaniu zawartym w kartce do głosowania chodziło o osobną kartkę do głosowania”. Należy jednak zaznaczyć, że głosujący może umieścić na karcie do głosowania znaki, uwagi czy też słowa, gdy nie wpływają one na udzieloną odpowiedź i z której można jednoznacznie określić wolę obywatela<sup>1132</sup>.

Dla ustalenia wyników głosowania stosuje się przyporządkowane przepisy Ordynacji Wyborczej do Rady Narodowej z 1992 r., pod warunkiem, że „Głosy oddane na podstawie kartek do głosowania przez uprawnionych do głosowania należy liczyć na obszarze organów wyborczych, w których zostały oddane”. W sytuacji zaistnienia, równoczesnego przeprowadzania kilku plebiscytów, liczenie głosów odbywa się dla każdego z nich osobno. Po zakończonym głosowaniu, osobno dla każdego zaś plebiscytu, gminne lub obwodowe oraz krajowe organy wyborcze zobligowane są ustalić odpowiednio dla swego regionu:

- 1) Całokształt uprawnionych do głosowania zgodnie z listami wyborczymi,
- 2) Łączną sumę oddanych głosów - zbiór oddanych nieważnych głosów,
- 3) Rezultat oddanych ważnych głosów,

---

<sup>1131</sup> A. Mirska, *Austriacki model federalizmu w perspektywie europejskiej*, [w:] *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej - Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, red. D. Popławski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 73-75.

<sup>1132</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 249-251.

- 4) Wartość oddanych ważnych głosów na „tak”,
- 5) Stosunek oddanych ważnych głosów na „nie”<sup>1133</sup>.

Na podstawie sprawozdań krajowych organów wyborczych jest ustalany i ogłaszany łączny wynik plebiscytu z podziałem na krajowe okręgi wyborcze w dzienniku urzędowym „Amtsblatt zur Wiener Zeitung”<sup>1134</sup>. Wynik nie będzie zaś ostateczny, jeśli w ciągu czterech tygodni od oficjalnego ogłoszenia zostanie zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego<sup>1135</sup>.

Zgodnie z zasadą, koszty plebiscytu ponosi sama gmina, w której głosowanie było przeprowadzane. Do obowiązków państwa należy odciążenie gminy z pewnych kosztów, które są niezbędne i konieczne dla przeprowadzenia plebiscytu, takich jak koszty papieru oraz koszty druków. Pozostałe koszty mogą być zwrócone, o ile nie zostały już zapłacone, na mocy ustawy o ewidencji wyborców z 1973 r. Państwo nie zwraca jednak tych kosztów, które gmina i tak poniosłaby nawet w razie nieprzeprowadzenia żadnego plebiscytu. Gminy ubiegające się o zwrot kosztów są związane sześćdziesięciodniowym terminem liczonym od dnia głosowania u naczelnika landu, od którego decyzji nie przysługuje zaś odwołanie. Ograniczenie to nie obejmuje tylko miasta Wiedeń. Roszczenia tej miejscowości, o zwrot kosztów, należy zgłosić do federalnego ministra spraw wewnętrznych<sup>1136</sup>.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy sformułować opinię, iż te dwie instytucje tj. referendum i plebiscyt, mają ten sam charakter i cel, a mimo to, należą do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia i partycypacyjna. Reasumując, instytucję referendum, klasyfikujemy ją do demokracji bezpośredniej, gdyż w każdym aspekcie jego funkcjonowania i tworzenia, głos decydujący ma organ przedstawicielski. Udział mieszkańców w referendum, skupia się tylko na oddaniu głosu, co należy podkreślić - na referendum zorganizowane przez rządzące władze. Konkludując zaś drugą instytucję, tj. plebiscyt, należy przyporządkować go, do demokracji partycypacyjnej, ponieważ przy kwalifikacji tejże instytucji do danej formy demokracji, nie ma znaczenia, jaki ona wywiera ostateczny skutek, lecz tylko to, iż ten efekt, wywierany jest, przez samo głosowania społeczeństwa, a nie podjęcie decyzji, danego organu przedstawicielskiego<sup>1137</sup>.

---

<sup>1133</sup> A. Krowel, B. Verbeek, *Instytucje jako pola walki: demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*, [w:] *Demokracje w Europie Środkowej 1989-99*, red. J. Miklaszewska, Instytut Spraw Społecznych, Kraków 2001, s. 167-168.

<sup>1134</sup> Austriacki dziennik istniejący od początku XVIII w. Został założony w 1703 r. przez drukarza Johanna Baptistę Schönwettera i dziennikarza Hieronymusa Gmainera - W. Duchkowitsch, F. Hausjell, W. Hömberg, *Journalismus als Kultur: Analysen und Essays*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1998, s. 115.

<sup>1135</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej - przesłanki oraz przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Uniwersytet Wrocławski 1997, s. 31-32.

<sup>1136</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 251-253.

<sup>1137</sup> J. Mordwiłko, *op. cit.*, s. 52-53.

### 3.8. Konsultacje społeczne a referendum lokalne dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Francuskiej

Jeżeli chodzi o pierwszą instytucję, to w polskim porządku prawnym konsultacje społeczne stanowią możliwość uzyskania opinii mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a także pozyskanie informacji w określonej sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej. Konsultacje nie wywierają bezpośrednio żadnego skutku prawnego. Jednak pośrednio oddziałują na decyzje decydentów samorządowych<sup>1138</sup>. Celem konsultacji nie jest bezpośrednie rozstrzygnięcie spraw publicznych, lecz organizowanie procesu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić organom władzy zapoznanie się z opiniami innych mieszkańców. W tym znaczeniu proces konsultacji będzie miał charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania samych organów przedstawicielskich w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>1139</sup>. Konsultacje wewnątrz jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, mają bowiem charakter opiniodawczy<sup>1140</sup>, nie kreują prawa, a co za tym idzie, ich wyniki nie wiążą gminy, powiatu czy województwa. W odróżnieniu od instytucji referendum<sup>1141</sup> czy wyborów<sup>1142</sup>. Jak wskazuje autor K. Karp: „Istota konsultacji społecznej nie zmierza do uchwalenia przez obywateli projektu przedstawionego przez organ władzy publicznej, ale jedynie zasięgnięcia przez ten organ opinii od adresatów projektu rozstrzygnięcia jakiejś doniosłej sprawy. Oznacza to, że opinie wyrażone przez obywateli nie wiążą w żadnym stopniu organów władzy publicznej przy podejmowaniu przez nich decyzji”<sup>1143</sup>.

<sup>1138</sup> W literaturze przedmiotu podnosi się, że z uwagi na samą formę posiadanych kompetencji można rozróżnić dwa rodzaje decydentów: materialny (posiada odpowiednią wiedzę, by przygotować projekt decyzji) i formalny (dokonuje wyboru określonego projektu) - J. Gosiewski, *Niektóre problemy wykorzystania instytucji naukowych w działalności administracji państwowej*, „OMT” 1974, nr 6, s. 12-13; E. Olejniczak-Szałowska przedstawia także decydenta kolegijskiego oraz indywidualnego - E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002, s. 37.

<sup>1139</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1, s. 108-109.

<sup>1140</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 207-208.

<sup>1141</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002, s. 127; TK orzekł: „Sumując, mieszkańcy mają prawo do wyrażania swojej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji - niezależnie, czy sprawy te są zadaniami samych organów lokalnych, czy też nie” - wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003/2, poz. 16.

<sup>1142</sup> Obok wyborów oraz referendum konsultacje stanowią istotny filar zarządzania samorządem terytorialnym. Sięganie w tym przypadku do konsultacji jako formy demokracji bezpośredniej ma zapewnić władzom lokalnym potwierdzenie bądź dezaprobatę wobec ich działań - M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 263-264.

<sup>1143</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 360-361.

Konsultacje mają również na celu uniknięcie potencjalnych konfliktów i problemów społecznych w samorządzie terytorialnym. Stanowią z jednej strony mocny głos partycypacji mieszkańców, z drugiej zaś sygnalizują pewną sformalizowaną formę zarządzania wspólnotą przez pierwotny podmiot władzy. Mieszkańcy uczestniczą w samym procesie decyzyjnym na zasadach, a także w trybie<sup>1144</sup> określonym przez ustawodawcę i uchwałodawcę lokalnego. Konsultacje powinny stanowić rzeczywisty element wyrażania woli pierwotnego podmiotu władzy, a nie pozorną realizację praw obywatelskich w przestrzeni publicznej<sup>1145</sup>. Konsultacje społeczne są także gwarantem skutecznego funkcjonowania administracji publicznej, a także na szczeblu samorządowym - jak podkreśla sam autor J. Boć „Nie ma przedsięwzięć państwa i samorządu nieadresowanych do człowieka, należy uznać, że podstawowym celem działania administracji jest dobro jednostki, którego sposób, jak również rozmiar ochrony może być determinowany dobrem pozostałych jednostek jako grupy społecznej”<sup>1146</sup>.

W francuskim porządku prawnym, instytucja konsultacji lokalnych (społecznych) w gminie, departamencie i regionie ma na celu zapoznanie się z opinią wyborców na temat działań podejmowanych przez same organy wspólnot terytorialnych. Konsultacje polegają na poddaniu pod głosowanie wyborców, kwestii wchodzących w zakres kompetencji danej wspólnoty terytorialnej. Natomiast opinia wyrażona przez wyborców posiada, z prawnego punktu widzenia, jedynie wartość opiniodawczą. Pod tym względem ta forma partycypacji ma raczej wartość badania, sposobu uzyskania informacji o opinii na dany temat<sup>1147</sup>, ale bez wartości decyzyjnej, *ergo* nie posiada mocy prawnej.

---

<sup>1144</sup> NSA w Warszawie podniósł, że: „W procedurze konsultacji ustawodawca w prawdzie nie nakazuje wprost zachowania wymogu tajności, niemniej jednak każdy mieszkaniec gminy powinien mieć zagwarantowane, że będzie podejmował decyzję w takich warunkach technicznych, jak również politycznych, które umożliwią mu nieskrępowane prawo do jej podjęcia i że jego decyzja nie będzie ustalona i ujawniona” - wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14, LEX nr 1990846.

<sup>1145</sup> M. Augustyniak, *Caractère illusoire des droits des citoyens dans l'espace public d'après l'exemple du com et du budget participatif*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7, s. 191-192.

<sup>1146</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 23-24; zgodnie z art. 1 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Jak wskazuje wówczas autor R. Hauser, „W orzecznictwie sądów administracyjnych, pojęcie samego dobra wspólnego jest równoważne w kontekście takich pojęć, jak: dobro ogółu, interes społeczny czy interes publiczny w powiązaniu z państwem. (...) Dobro wspólne w orzecznictwie sądów administracyjnych obok innych zasad oraz norm konstytucyjnych, takich jak ochrona własności i prawa dziedziczenia, ochrona bezpieczeństwa obywateli, ochrona środowiska na zasadzie zrównoważonego rozwoju kraju oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego kraju i obowiązek podatkowy” - R. Hauser, *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 70-71; J. Trzeciński wskazuje, że „gdy mówimy o dobru wspólnym z art. 1 Konstytucji, to mówimy o państwie, o jednostce, a przede wszystkim o relacji pomiędzy tymi podmiotami i że relacja ta nie redukuje się do płaszczyzny wolności, praw i obowiązków jednostki, a także przyczyn, jak również metod ich ograniczania - J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauset, J. Trzeciński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 454-455.

<sup>1147</sup> M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Paris 2011, s. 111-112.



Jak wskazuje M. Raséra, konsultacje lokalne jako forma partycypacji stanowią remedium nie tylko na społeczne problemy i dysfunkcje organizacyjne aparatu władzy, ale warunkują możliwość konsensusu, który pozwala zaś przewyciężyć kryzys legitymizacji zachodnich systemów politycznych. Użytkownik samych usług publicznych powinien stać się partnerem, przedstawiającym sugestie oraz propozycje w zakresie efektywnego zarządzania wspólnotą lokalną, w tym zaspokajania jego potrzeb społecznych<sup>1148</sup>. Tym samym stwierdzić należy, że zakres pojęciowy i charakter prawny konsultacji społecznych jest podobnie przedstawiany w obu porządkach prawnych.

Konsultacje lokalne przeprowadza się głównie z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych. Dotyczy to zarówno polskiego, jak też francuskiego samorządu terytorialnego. Dlatego ustawodawca polski oraz francuski zdecydował się na pozostawienie pewnej gamy unormowań w tym zakresie do regulacji w drodze uchwał organów stanowiących.

Zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL, konsultacje społeczne powinny być przeprowadzane ze społecznościami lokalnymi (o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie) zarówno na etapie opracowywania planów, jak też na etapie podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących<sup>1149</sup>. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje dwie formy konsultacji, tj. konsultacje w sprawie zmiany granic danej jednostki<sup>1150</sup>, jak również konsultacje w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów<sup>1151</sup>.

---

<sup>1148</sup> M. Raséra, *La démocratie locale*, L.G.D.J. Risse, Paris 2002, s. 115-116.

<sup>1149</sup> M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, cz. 1, Difin, Warszawa 2010, s. 87; NSA w Warszawie podkreślił, iż „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. przekazuje do wyłącznej właściwości rady gminy kwestie decydowania o nazwach ulic i placów, w tym zakresie ustawa zachowała zatem zasadę pełnej swobody społeczności lokalnej, do podejmowania decyzji. Z tej regulacji niewątpliwie nie można wywieść, że indywidualne uprawnienie do decydowania w tej kwestii ma każdy członek społeczności lokalnej. (...) Skoro prawo do decydowania w ważnych dla społeczności lokalnych sprawach może być realizowane poprzez wybieranie rady i zgromadzenia, to podjęcie uchwały w przedmiocie nadania nazwy placowi w dzielnicy w zgodzie z wolą wyrażoną przez samorząd tej dzielnicy nie jest naruszeniem zasady z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), w szczególności nie oznacza pozbawienia społeczności dzielnicy udziału w podjęciu decyzji bezpośrednio jej dotyczącej” - wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1015/14, LEX nr 2000000.

<sup>1150</sup> „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga bowiem uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala” - art. 5 EKSL; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 października 2007 r., LEX.I.0911/57/07.

<sup>1151</sup> Art. 9 ust. 6 EKSL; NSA podkreślił, że określone w przepisach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego prawo do swobodnego dysponowania, w ramach wykonywania swoich uprawnień, posiadanymi własnymi zasobami finansowymi (art. 9 ust. 1 EKSL) nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami finansowymi niezgodnej z obowiązującym prawem - wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2262/14, LEX nr 2037073; WSA w Warszawie w przedmiotowym wyroku orzekł: „że art. 167 Konstytucji RP zapewniając jednostkom samorządu terytorialnego uczestnictwo w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, nie przyznaje jednocześnie tym jednostkom pełnej autonomii w zakresie gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi, jak również że niedopuszczalne jest ustalenie wydatków (wpłat do budżetu państwa) z naruszeniem regulacji ustawowych - wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2262/14, LEX nr 2037073;

Regulacje te znalazły swe rozwinięcie w unormowaniach dotyczących przeprowadzania konsultacji lokalnych w Polsce i we Francji.

W polskim porządku prawnym, współczesna zaś instytucja gminnych konsultacji społecznych funkcjonuje od momentu wejścia w życie u.z.u.s.t. Na mocy art. 1 pkt 4 przedmiotowej ustawy wprowadzono do ustawy ustrojowej art. 5a, który stanowi ogólną podstawę prawną przeprowadzenia procesu gminnych konsultacji społecznych. *De lege lata* konsultacje lokalne w gminie są regulowane na mocy art. 5a u.s.g. W myśl ust. 1 przedmiotowego artykułu: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Ustawodawca zastrzegł, że zasady, jak również tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa rada gminy w drodze uchwały. Tym samym wprowadzono do u.s.g. dwa rodzaje konsultacji społecznych tj.: konsultacje obligatoryjne<sup>1152</sup>, a także fakultatywne<sup>1153</sup>. Wskazać ponadto należy, że na mocy tej ustawy wprowadzono również obowiązek przeprowadzenia konsultacji w zakresie zmiany granic miasta (zob. art. 4a ust. 3 u.s.g.). Instytucja konsultacji lokalnych doczekała się dwóch znaczących nowelizacji. Pierwsza zmiana przepisów w zakresie konsultacji została wprowadzona ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.<sup>1154</sup>. Nadała ona nowe brzmienie art. 4a u.s.g.<sup>1155</sup> i dodała do przepisów ustawy art. 4b u.s.g.<sup>1156</sup>.

---

Niezależnie od tego, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (analizowana w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego) stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego, to istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków - jednak przy uwzględnieniu wymogów ustawowych - i stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie - wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K. 40/97, OTK ZU 1998/2/12.

<sup>1152</sup> Art. 5a ust. 1 *ab initio* u.s.g.

<sup>1153</sup> Art. 5a ust. 1 *in medium* u.s.g.; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 23 października 2008 r., Dz.Urz. Woj.Podla. z 2008 r., poz. 170.

<sup>1154</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497 ze zm.

<sup>1155</sup> W obowiązującym brzmieniu przepis art. 4a ust. 2 u.s.g. stanowi: „Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy oraz jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać bowiem ograniczone do: 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą - przez odpowiednie rady gmin; 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw - przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw” - art. 4a u.s.g.

<sup>1156</sup> W obowiązującym brzmieniu przepis art. 4b ust. 2 u.s.g. stanowi: „Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, na wniosek rady gminy wymaga: 1) wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku; 2) opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw - opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw; 3) opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem” - art. 4b u.s.g.

Ustawa ta zmodyfikowała także brzmienie art. 35 ust. 1 u.s.g., wprowadzając obowiązek dla rady gminy w zakresie przeprowadzenia konsultacji w przypadku uchwalenia lub zmiany statutu danej jednostki pomocniczej gminy.

Druga nowelizacja w zakresie konsultacji społecznych w gminie nastąpiła na mocy u.z.u.s.g., wprowadzając jednocześnie art. 4c ust. 1 u.s.g., w myśl którego: „W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców”<sup>1157</sup>. Regulacja ta zakończyła spór doktrynalny mający związek z dopuszczalnością przeprowadzania referendum w sprawie zastrzeżonej dla obligatoryjnych konsultacji społecznych<sup>1158</sup>.

Instytucja konsultacji społecznych w samorządzie powiatowym została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. poprzez dodanie art. 3d u.s.p. Ustawodawca - podobnie jak w gminie - w powiecie rozróżnia dwa rodzaje konsultacji:

- 1) Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami powiatu (dokonywane w przypadkach przewidzianych na mocy ustawy, np. w procesie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz przed wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów,
- 2) Fakultatywne (przeprowadzone „w innych sprawach ważnych dla powiatu”).

Rada powiatu w drodze uchwały określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu. W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę powiatu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydawania uchwały o treści narzuconej zarządowi przez radę powiatu. Zobowiązanie Zarządu do uwzględnienia w uchwale enumeratywnie wymienionych elementów nawiązujących do samego sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną destabilizację organu stanowiącego w płaszczyznę kompetencji organu wykonawczego<sup>1159</sup>.

---

<sup>1157</sup> „Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy” - art. 11 ust. 1a u.r.f.

<sup>1158</sup> R. Marchaj, *op. cit.*, s. 82; TK podniósł: Z art. 170 Konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendum w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się właśnie do tej wspólnoty. W szczególności trzeba wskazać, iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział bądź znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami, jak też konsultacjami z mieszkańcami - mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze samego referendum konsultacyjnego. Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych” - wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02k, OTK nr 2A, poz. 16.

<sup>1159</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 266-267; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 marca 2015 r., Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2015 r., poz. 667.

Jak wskazuje w wyroku z 12 czerwca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu: „Obowiązek przeprowadzenia konsultacji ustawa ustanawia w przypadku tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic, a także przy ustalaniu i zmienianiu nazwy powiatów oraz siedzib ich władz (art. 3a, 3b i 3c ustawy). W kwestiach tych ustawodawca nałożył wymóg obligatoryjnego przeprowadzenia z konsultacji mieszkańcami powiatu, a zatem rada powiatu w drodze uchwały normującej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie może, korzystając z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zawęzić ustawowego katalogu spraw, w których przeprowadzane będą konsultacje”<sup>1160</sup>.

Instytucja konsultacji społecznych w województwie również została wprowadzona *ex lege* na mocy art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. poprzez dodanie art. 10a do u.s.w. Przepis ten stanowi, że „W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa”. Jak wskazuje sama A. Wierzbica: „ustawodawca, inaczej niż w samorządzie gminnym i powiatowym, nie przewidział żadnego przypadku ustawowego obowiązku konsultowania sprawy z mieszkańcami województwa”. W praktyce oznacza to, że konsultacje wojewódzkie w obecnym stanie prawnym mogą mieć jedynie charakter fakultatywny<sup>1161</sup>. Stanowisko to należy podzielić w zakresie analizy regulacji na gruncie samej ustawy ustrojowej. Należy jednak zauważyć, że procedury konsultacyjne ustawodawca przewidział również w innych przepisach prawnych oprócz ustaw ustrojowych np. w u.p.z.p., która przedstawia sposób informowania społeczeństwa o projektach planów zagospodarowania przestrzennego, stwarzając także możliwość wyrażania opinii w formie protestów lub zarzutów. Zgodnie z art. 49f przedmiotowej ustawy: „Polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego”.

Wcześniejsze organizowanie konsultacji bez wyraźnej podstawy w u.s.p. oraz u.s.w. stawiało pod znakiem zapytania zasadę legalności, w tak przeprowadzanych konsultacjach. Równocześnie z wprowadzeniem wyraźnej podstawy prawnej w tym zakresie nie budzi już wątpliwości prawnych możliwość ich przeprowadzenia na szczeblu ponadlokalnym bądź regionalnym<sup>1162</sup>.

---

<sup>1160</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 207/06, CBOSA.

<sup>1161</sup> B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 122-123.

<sup>1162</sup> K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Czytelnik, Kraków 1947, s. 166-167

We francuskim porządku prawnym jeszcze przed samą reformą konstytucyjną z dnia 28 marca 2003 r. istniały w gminach prawne możliwości przeprowadzenia konsultacji lokalnych (o charakterze wiążącym lub nie)<sup>1163</sup>. Wskazać tu należy ustawę z dnia 16 lipca 1971 r. o łączeniu i grupowaniu gmin, która zezwoliła, z inicjatywy prefekta lub połowy radnych reprezentujących dwie trzecie mieszkańców (lub w odwrotnej proporcji), na konsultację z wyborcami w sprawie projektu połączenia gmin. Art. 123 ustawy nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r.<sup>1164</sup> wprowadza obowiązek takiej konsultacji. Prefekt ogłasza połączenie, jeżeli projekt poparła absolutna większość głosujących i przynajmniej jedna czwarta zarejestrowanych wyborców<sup>1165</sup>. Ustawa nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. uchyliła ustawę z 1971 r. i przewidziała utworzenie nowej gminy złożonej z sąsiadujących ze sobą gmin - art. L. 2113-2 CGCT. Ma to miejsce albo na wniosek wszystkich radnych, albo na wniosek organu stanowiącego jednostki EPCI skupiającej te gminy, albo wreszcie z inicjatywy prefekta. W każdym z powyższych przypadków (z wyjątkiem pierwszego) przedsięwzięcie utworzenia nowej gminy jest konsultowane z samymi wyborcami. Stanowi to przykład konsultacji obligatoryjnych. Dla ważności decyzji o utworzeniu nowej gminy - art. L. 2113-3 CGCT, konieczna jest frekwencja przekraczająca połowę zarejestrowanych wyborców. Natomiast sam projekt musi w każdej zainteresowanej gminie zyskać poparcie absolutnej większości elektorów i minimum jednej czwartej zarejestrowanych wyborców<sup>1166</sup>.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. poprawiła regulacje prawne dotyczące warunków grupowania poprzez łączenie (*fusion*) departamentów z tego samego regionu - art. L. 3114-1 bądź regionów - art. L. 4123-1, lub regionu z departamentami, które go tworzą, w celu utworzenia jednej wspólnoty - art. L. 4124-1.

---

<sup>1163</sup> Wskazać należy, że instytucja konsultacji jako podstawowa gwarancja lokalnej demokracji uczestniczącej została przewidziana w ustawie nr 92-125 z dnia 6 lutego 1992 r. (art. L. 1112-15 CGCT). Wcześniejsze ustawy nigdy nie ujmowały tego problemu, ponieważ demokracja lokalna w postaci demokracji pośredniej spełniała wszelkie potrzeby wspólnot terytorialnych. Niezależnie od tego, konsultacje lokalne nie mają prawa uchodzić za całkowite *novum*, które ustawa z 1992 r. wprowadziła do lokalnego życia politycznego. Bezgranicznie, poza jakimkolwiek umocowaniem w ustawie, nierzadko konsultacje lokalne były organizowane przez same gminy w określonych sprawach dotyczących wspólnoty. Jak wskazuje B. Faure, do końca XIX w. zorganizowano około 250 konsultacji, po czym praktyka ta zanikła aż do czasów samej V Republiki, za której - pomimo niewielkiego zainteresowania ze strony wyborców - powróciła do łask. Te konsultacje dotyczyły głównie kwestii własności państwa bądź finansowych (zaciągnięcie pożyczki czy też ustanowienie podatku lokalnego). Jednakże w braku umocowania w ustawie, która nadałaby im status, konsultacje gminne były regulowane w ograniczonych ramach powszechnego prawa wspólnot terytorialnych. Ogólna kompetencja organu/zgromadzenia uchwałodawczego w zakresie samego administrowania wspólnotą dawała im *implicite* podstawę prawną. Mogła również być interpretowana jako dopuszczająca wszelkie procedury służące administrowaniu na szczeblu lokalnym, których żaden przepis nie zakazywał - B. Fauré, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2014, s. 218-219.

<sup>1164</sup> Art. L. 2113-2 i art. D. 2113-1 ustawy nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (relative aux libertes et responsabilites locales), BOR: INTX0300078L.

<sup>1165</sup> F. Ferstenbert, P. Priet, P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2016, s. 370-371.

<sup>1166</sup> Art. L. 2113-3 ust. 3 ustawy nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (relative aux libertes et responsabilites locales), BOR: INTX0300078L.

Procedura dobrowolna, podejmowana z inicjatywy wspólnot zainteresowanych, rozpoczynała się zgodnym przyjęciem uchwał rad wspólnot w zakresie połączenia. Dalej decyzja w sprawie łączenia była podejmowana na mocy samego dekretu przez Radę Stanu, po przeprowadzeniu konsultacji z wyborcami, tylko w przypadku, kiedy projekt połączenia uzyskał w każdej zainteresowanej wspólnocie poparcie bezwzględnej większości głosujących oraz co najmniej jednej czwartej zarejestrowanych wyborców. Rząd zawsze mógł odrzucić projekt połączenia, nawet przy pozytywnym wyniku konsultacji.

Natomiast przy negatywnym wyniku konsultacji procedura łączenia nie mogła zostać przeprowadzona<sup>1167</sup>. Ustawa nr 2015-29 z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie określenia granic regionów, wyborów regionalnych i departamentalnych oraz zmieniająca kalendarz wyborczy ograniczyła znacząco proces przeprowadzania konsultacji<sup>1168</sup>. Z jednej strony, ustawa ta utworzyła *ex lege*, bez przeprowadzania wcześniejszych konsultacji w tym zakresie z wyborcami, nowe regiony, które powstały w wyniku łączenia (*fusion*) kilku z dotychczas już istniejących regionów. Z drugiej strony, wykluczyła obowiązek konsultacji z wyborcami w każdym hipotetycznych łączeniach (*fusion*) lub zmianach granic wspólnot przewidzianych ustawą z dnia 16 grudnia 2014 r. W decyzji nr 2014-709 DC z dnia 15 stycznia 2015 r. Rada Konstytucyjna uznała, że wszystkie procedury konsultacyjne były fakultatywne oraz że „ani dyspozycje art. 72 ust. 3 i art. 72-1 ostatni ustęp, ani żaden inny wymóg konstytucyjny, nie wymaga przeprowadzenia ze wspólnotami terytorialnymi, wcześniejszych konsultacji przedłożonego projektu i ewentualnego przyjęcia samej ustawy zmieniającej granice wspólnot terytorialnych”<sup>1169</sup>.

Od noweli konstytucyjnej z 2003 r. we francuskim porządku prawnym instrument konsultacji znajduje swe uzasadnienie w samej normie konstytucyjnej. *De lege lata* nowe konsultacje lokalne, wynikające zaś z nowelizacji Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 28 marca 2003 r.<sup>1170</sup>, mogą zostać wprowadzone w życie wyłącznie wtedy, gdy zostaną uprzednio przewidziane w drodze ustawy. Regulacje w tym zakresie przewiduje Kodeks generalny wspólnot terytorialnych. Ustawa nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r.<sup>1171</sup> dodała do tego kodeksu nową sekcję pt. „Konsultacje z wyborcami” - art. L. 1112-15 CGCT.

---

<sup>1167</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 268-269; przykładem takiej zaś procedury jest projekt łączenia dwóch departamentów alzackich z ich regionem z 2013 r. - B. Fauré, *op. cit.*, s. 118.

<sup>1168</sup> Ustawa nr 2015-29 z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie określenia granic regionu, wyborów regionalnych i departamentalnych oraz zmiany kalendarza wyborczego (Loi n° 2015-29 du 16 janvier délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant JORF n°0014 du 17 janvier 2015 page 777 texte n° 1).

<sup>1169</sup> M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2015, s. 302-303.

<sup>1170</sup> *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

<sup>1171</sup> Ustawa nr 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 texte n° 1).

Stwarza ona formalnoprawne ramy konsultacji przeprowadzanych przez organy stanowiące wspólnot terytorialnych w zakresie wszelkich kwestii i decyzji, które władze zamierzają podjąć oraz uregulować, objętych ich kompetencjami<sup>1172</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy 2004-809 z dnia 13 sierpnia 2007 r., która uchyliła poprzednie regulacje dotyczące instytucji konsultacji wyłącznie w gminach, rozszerzono zatem kwestię przeprowadzenia konsultacji wyborców we wszystkich wspólnotach terytorialnych. Od tego momentu proces konsultacji może obejmować nie tylko wyborców w gminach, ale też wyborców w departamentach i regionach. Zastanawiające jest to, że tak późno (dopiero w 2004 r.) ustawodawca francuski zdecydował się włączyć wyborców z departamentów, a także regionów do kręgu podmiotów konsultowanych.

Zgodnie z art. 72-1 ust. 3 Konstytucji Francji, jeśli rozważa się utworzenie wspólnoty o szczególnym statusie albo zmianę jej organizacji, może być zarządzane w drodze ustawy zasięgnięcie opinii wyborców, wpisanych do spisów tej wspólnoty. Wynik tej konsultacji nie jest wiążący co do prawa, wywiera on jednak skutki polityczne dla organów władzy publicznej. W ten sposób, konsultacja o której mowa w ust. 3 art. 72-1, w przedmiocie ustawy z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie Korsyki zakończyła się 6 lipca 2003 r.<sup>1173</sup> wynikiem negatywnym, kładąc jednocześnie kres (w wyniku wyboru politycznego, a nie obowiązku prawnego) planowanej zaś reformie. Ustawa NOTRE z dnia 7 sierpnia 2015 r. przewiduje od 1 stycznia 2018 r., bez wcześniejszego przeprowadzania konsultacji, utworzenie nowej wspólnoty terytorialnej Korsyki. W charakterze grupy o szczególnym statusie wspólnoty w myśl samego art. 72 Konstytucji oraz w miejsce wspólnoty terytorialnej i departamentów (Corse-du-Sud, a także Haute-Corse)<sup>1174</sup>. Przepis art. 72-1 ust. 3 *in fine* Konstytucji Francji przewiduje drugi typ konsultacji, o charakterze bardziej powszechnym. Stanowi on, że ustawa określa warunki, na jakich władze lokalne mogą podjąć decyzję o „konsultowaniu”, w celu zasięgnięcia opinii wyborców w sprawie zmian dotyczących samych granic ich wspólnoty terytorialnej.

Ponadto do konsultacji obligatoryjnych wynikających z przepisów Konstytucji Francji zaliczyć należy: konsultacje przeprowadzane na mocy art. 72-4 i art. 73 ust. 7 Konstytucji Francji. Konsultacje z art. 72-4 ust. 1 ustanawiają obligatoryjne konsultacje w przypadku przekształcenia departamentu zamorskiego we wspólnotę zamorską i odwrotnie.

---

<sup>1172</sup> Ch. Fabre, *Découverte de la vie publique. Les Collectivités territoriales et la décentralisation*, Dalloz, Paris 2013, s. 70-71.

<sup>1173</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 270-271; konsultacja z wyborcami Korsyki, RFDA 2003.1140.

<sup>1174</sup> Na mocy art. 30 ustawy NOTRE w sprawie nowej organizacji terytorialnej w Republice został zmieniony na art. L. 4421-1 CGCT, który w tym kształcie zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2018 r. - M. Raséra, *op. cit.*, s. 170.

Żadna zmiana w tym zakresie nie może być wprowadzona bez uzyskania wcześniejszej zgody wyborców. Wynik takiej konsultacji ma charakter wiążący, nawet jeśli zmiana statusu może zostać wprowadzona wyłącznie ustawą organiczną. Ustawa taka nie może zostać przyjęta bez zgody zainteresowanych mieszkańców. Jak wskazuje się we francuskiej doktrynie prawa administracyjnego, mechanizm ten przypomina weto narodu, żeby przewidzieć, iż wyborcy wypowiadają się w sprawie przyjętej już ustawy.

W tym przypadku nie chodzi jednak o to. Celem tej konsultacji jest zaangażowanie wyborców w uczestniczenie w procesie decyzyjnym<sup>1175</sup>. W dniu 29 marca 2009 r. wyborcy z Mayotte opowiedzieli się masowo (95% głosów) za przejściem ze statusu wspólnoty na status departamentu (ustawa organiczna nr 10-1486 z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie departamentu Mayotte). Natomiast wyborcy z Gujany i Martyniki, którym zaproponowano „przekształcenie” ich departamentu we wspólnotę zamorską, wypowiedzieli się przeciw w referendum w dniu 10 stycznia 2010 r. (za były wspólnoty Saint-Barthelemy i Saint-Martin w referendum w dniu 7 grudnia 2003 r.). Należy podkreślić, że w myśl art. 72-4 ust. 2 Konstytucji Francji, Prezydent Republiki może zaś skonsultować z wyborcami organizację określonej wspólnoty w przedmiocie jej kompetencji, organizacji lub systemu prawnego<sup>1176</sup>. Konsultacja taka może zakończyć się tylko opinią, nie zaś decyzją.

Natomiast konsultacje aranżowane na mocy art. 73 ust. 7 Konstytucji Francji polegają na tym, że decyzja o połączeniu w jedną wspólnotę departamentu oraz regionu zamorskiego lub ustanowienie jednego zgromadzenia dla tych dwóch wspólnot nie może być podjęte bez wcześniejszego uzyskania „zgody” wyborców z terytorium tej wspólnoty. W ten sposób, jeśli w konsultacji zwyciężą przeciwnicy reformy, wynik wiąże ustawodawcę, który jest zmuszony zrezygnować z planowanej reformy w tym zakresie. W dniu 24 stycznia 2010 r. wyborcy z jednodepartamentowych regionów Gujany, jak również Martyniki wyrazili w końcu zgodę na adaptację ich wspólnoty we wspólnotę o jednym statusie (*collectivité à statut unique*), regulowaną przepisami art. 73, wykonującą jednocześnie kompetencje departamentu i regionu (ustawa nr 2011-884 z dnia 27 lipca 2011 r., obowiązująca od 2015 r.)<sup>1177</sup>.

---

<sup>1175</sup> D. Bagge, *Les Idées Politiques En France Sous La Restauration*, Presses Universitaires de France, Paris 1952, s. 215-217.

<sup>1176</sup> Zgodnie z art. 72-4 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej: „Prezydent Republiki, na wniosek Rządu podczas trwania sesji lub na wspólny wniosek obu izb opublikowany w „Journal Officiel” może zarządzić bowiem zasięgnięcie opinii wyborców wspólnoty terytorialnej terytoriów zamorskich w sprawach dotyczących jej organizacji, kompetencji lub systemu prawnego. Jeśli zasięgnięcie zaś opinii dotyczy zmian przewidzianych w ustępie poprzednim i jest przeprowadzane na wniosek Rządu, ma on obowiązek wobec każdej z izb złożenia stosownie deklaracji, po której następuje debata parlamentarna” - *Konstytucja Francji, op. cit.*; w literaturze przedmiotu wskazuje się, że dekret przyjęty przez Prezydenta Republiki może jednak być poddany kontroli pod względem wad w zakresie prawidłowości lub prawdziwości planowanych konsultacji - B. Faure, *op. cit.*, s. 27.

<sup>1177</sup> J. Barbey, *Le Conseil des ministres sous la Restauration*, Domat-Montchrestien, Paris 1936, s. 201-203.



Wcześniej jednak wypowiedzieli się za odrzuceniem tego rozwiązania (z wyjątkiem Saint-Barthelemy i Saint-Martin) w referendum z dnia 7 grudnia 2003 r.

Reasumując, stwierdzić należy, że podstawy prawne konsultacji społecznej w zakresie wspólnot terytorialnych we Francji obejmują regulacje ujęte w samej Konstytucji Francji i w przepisach Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych. Z uwagi na częste, a także skomplikowane ukierunkowanie prawne wspólnot terytorialnych (w tym zwłaszcza wspólnot zamorskich) konsultacje te mogą przybierać wielostronny charakter, wiążący albo niewiążący jak wskazano powyżej. *De lege lata* konsultacje społeczne ujęte w przepisach Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych - art. L. 1112-15 i n. CGCT odpowiadają co do zasady instytucji konsultacji z mieszkańcami w polskim porządku prawnym, jak też nie mają mocy wiążącej. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Podobnie jak w polskim porządku prawnym, tak i we Francji procesy związane z tworzeniem, łączeniem i podziałem wspólnot terytorialnych, także korespondują z warunkiem wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie są regulacje ustawy nr 2015-29 z dnia 16 stycznia 2015 r., która wyraża zgodę na utworzenie regionów poprzez ich połączenie (*fusion*) bez konieczności przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji społecznych w tym przedmiocie<sup>1178</sup>.

Przechodząc do analizy porównawczej drugiej instytucji jaką jest referendum lokalne dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej to mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego i francuskich wspólnot terytorialnych jako podmiot władzy mają możliwość bezpośredniego decydowania w dwojaki sposób. Może to odbywać się poprzez wybory do organów gminy, powiatu/departamentu i województwa/regionu, jak również poprzez uczestniczenie w referendum lokalnym. Wybory wiążą się z demokracją przedstawicielską, służebną w dokonywaniu wyboru organu przedstawicielskiego w samorządzie terytorialnym. Natomiast referendum stwarza podstawy normatywne do bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o odwołaniu organu stanowiącego przed upływem kadencji (mowa tu o polskim porządku prawnym), a także rozstrzyganiu spraw z zakresu właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego/wspólnot terytorialnych w obu porządkach prawnych<sup>1179</sup>.

Z uwagi na obszerny materiał normatywny dotyczący wyborów lokalnych poniżej zostaną przedstawione istotne kwestie w zakresie tej problematyki: czynne i bierne prawo wyborcze, parytet płci oraz zagadnienia wyborcze dotyczące składu organów stanowiących i sposobu ich wybierania w j.s.t. oraz we wspólnotach lokalnych.

---

<sup>1178</sup> C. Chevillet-Hiver, *La consultation locale à l'initiative des électeurs*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2001, nr 21, s. 79-80.

<sup>1179</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013, s. 367-368.

Zagadnienia obejmujące wybór organów wykonawczych z uwagi na ich pośredni wybór (zwłaszcza w samym francuskim porządku prawnym) zostaną zasygnalizowane w niniejszym podrozdziale. W tym bezpośredni wybór monokratycznego organu wykonawczego w gminie w polskim porządku prawnym. Niektóre uwagi dotyczące czynnego oraz biernego prawa wyborczego w zakresie wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta) poczyniono również w tym podrozdziale<sup>1180</sup>. Ponadto podrozdział ten zawiera omówienie zagadnień dotyczących kampanii wyborczej, jak również zaskarżenia wyborów lokalnych. W wyżej wskazanych oraz zaprezentowanych w tym podrozdziale aspektach problematyki wyborczej uwypukla się element partycypacji mieszkańców wspólnot terytorialnych, komponent jawności oraz prawo do sądu. Poza kręgiem zainteresowania przedmiotowego opracowania pozostają kwestie wygaśnięcia mandatu i zakazy niepołączalności mandatu<sup>1181</sup>.

W myśl art. 3 ust. 2 EKSL podmiotem samorządu jest społeczność lokalna, która ma prawo rozstrzygnięcia o sprawach publicznych. Czyni to w drodze referendum lub w każdej innej formie bezpośredniego uczestnictwa obywateli, pod warunkiem, że ustawa dopuszcza takie rozwiązanie<sup>1182</sup>. W polskim porządku prawnym zgodnie z art. 170 Konstytucji RP: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Zasady oraz tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa u.r.f. Ponadto w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy k.w. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.p., art. 5 ust. 1 u.s.w. to mieszkańcy wspólnoty lokalnej (ponadlokalnej, jak również regionalnej) podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w konfiguracji wyborów, a także referendum) lub za pośrednictwem ich organów. Oznacza to, że pojęcie „władzy w jednostkach samorządu terytorialnego” koresponduje z samą administracją publiczną<sup>1183</sup> przez organy stanowiące i wykonawcze danej jednostki lub społeczność lokalną<sup>1184</sup>.

---

<sup>1180</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 178-179.

<sup>1181</sup> O. Nay, *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris 2008, s. 115-117.

<sup>1182</sup> Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. przekazuje do wyłącznej właściwości rady gminy kwestie decydowania o nazwach ulic i placów, w tym zakresie ustawa zachowała zatem zasadę pełnej swobody społeczności lokalnej, do podejmowania decyzji. Z tej regulacji nie można wywieść, że indywidualne uprawnienie do decydowania w tej kwestii ma każdy członek społeczności lokalnej. (...) Oparcie legitymacji skargowej (art. 101 ust. 1 u.s.g.) mieszkańców dzielnicy na art. 5a ust. 1 u.s.g., art. 3 i art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie jest uzasadnione, albowiem przepisy te nie kreują dla indywidualnych mieszkańców skonkretyzowanego uprawnienia do udziału w procesie podejmowania decyzji w przedmiocie nadania nazwy placowi - wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn.. akt II OSK 1015/14, LEX nr 2000000.

<sup>1183</sup> Administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk i może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia, co wiąże się z rozległością przedmiotu badań - E. Zieliński, *op. cit.*, s. 45.

<sup>1184</sup> E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2003, s. 18-20.

Jak podkreśla autorka A. Wiktorowska, „społeczność lokalna - inicjując referendum oraz uczestnicząc w nim - staje się równa w swoich prawach pozycji ustrojodawcy, który wyznacza, za pośrednictwem norm prawnych, pozycję prawnoustrojową gminy, powiatu i województwa<sup>1185</sup>. Zdaniem E.J. Nowackiej referendum stanowi sposób indywidualizowania procesu uchwałodawczego w jednostkach samorządu terytorialnego „Odnosi się zarówno do partycypacji społecznej w realizacji procesu rządzenia przez reprezentatywny samorząd, jak i do bezpośredniej indywidualnej partycypacji. Dotyczy ono procesu inspiracji i tworzenia prawa lokalnego. Referendum oznacza działania, które dotyczą identyfikacji indywidualnej z dobrem wspólnym w procesie tworzenia samego prawa lokalnego”<sup>1186</sup>. Celem referendum jest bezpośrednie rozstrzygnięcie danej kwestii poddanej pod głosowanie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Jest to instrument służący realizacji funkcji kontrolnej w samorządzie terytorialnym. Ponadto J. Zimmermann wskazuje na dwa elementy definicji referendum lokalnego wprowadzonego przez ustawodawcę:

- 1) Materialny (wyrażenie samej woli mieszkańców w referendum, co może sytuować tę instytucję jako „organ stanowiący” jednostki składający się z mieszkańców),
- 2) Formalny (ujęcie na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej bądź negatywnej odpowiedzi na pytanie lub pytania referendalne albo na dokonanie wyboru między różnymi wariantami poddanymi zapytaniom referendalnym<sup>1187</sup>).

We francuskim porządku prawnym referendum lokalne jest instrumentem partycypacji społecznej, za pomocą którego wyborcy wyrażają swą wolę. Wyborcy<sup>1188</sup> działając jako organ decyzyjny, przyjmują bądź odrzucają projekt sporządzony przez same organy uchwałodawcze wspólnoty w ramach jej kompetencji. W przeciwieństwie do konsultacji lokalnych, wyborcy biorą udział nie tylko z głosem opiniodawczym w opracowaniu rozwiązań prawnych, ale jednocześnie nadają im moc prawną. Chodzi o prawdziwe oddelegowanie uprawnień organu uchwałodawczego wspólnoty na rzecz ogółu wyborców, a nie tylko o zapytanie opinii fakultatywnej/niezobowiązującej, traktowanej w samej bowiem doktrynie francuskiego prawa administracyjnego jako środek przygotowawczy do podjęcia uchwały przez radnych<sup>1189</sup>.

<sup>1185</sup> M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 229-230.

<sup>1186</sup> E.J. Nowacka, *Władza samorządu lokalnego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 124-125; E. Olejniczak-Szałowska wskazuje, że „referendum to instytucja demokracji partycypacyjnej, na skutek której członkowie wspólnoty samorządowej mogą materializować swoje prawo do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi” - M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *op. cit.*, s. 189.

<sup>1187</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 225-226.

<sup>1188</sup> F. Hamon wskazuje, że „referendum dotyczy przedmiotu realnego, jak również nieosobowego. Polega także na rozstrzygnięciu problemu, podczas gdy wybory jako instytucja prawna pozwalają na wybór przedstawiciela” - F. Hamon, *Le Referendum. Etude comparative*, Dalloz, Paris 2012, s. 18-19.

<sup>1189</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 180-181.

Art. 3 Konstytucji Francji ustanawia, że „Władza zwierzchnia należy do ludu, który wykonuje ją przez swych przedstawicieli i w drodze referendum”. Referendum lokalne zostało unormowane w ust. 2 art. 72-1 Konstytucji Francji, który stanowi, że na zasadach przewidzianych w ustawie organicznej „projekty wniesione pod obwody lub akty dotyczące kompetencji wspólnoty terytorialnej mogą być z jej inicjatywy poddane decyzji wyborców tej wspólnoty wyrażonej w drodze referendum”<sup>1190</sup>. Instytucja ta podlega regulacjom ustawy organicznej z dnia 1 sierpnia 2003 r.<sup>1191</sup> - art. LO. 1112-1 CGCT, która stworzyła w Kodeksie Generalnym Wspólnot Terytorialnych sekcję o nazwie „Referendum lokalne”, w rozdziale pn. „Uczestnictwo wyborców w decyzjach lokalnych” (zbiór mieści przepisy od art. LO. 1112-1 do art. LO. 1112-14 CGCT). Jak podkreśla się w doktrynie francuskiego prawa administracyjnego, Republika Francuska tradycyjnie i wrogo nastawiona jest do instytucji zarządzania semibezpośredniego, dlatego też uznać należy, że ogół unormowań prawnych obejmujących referendum w przepisach Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych stanowi pewnego rodzaju ukłon ustawodawcy w stronę wyborców w zarządzaniu wspólnotą terytorialną.

Referendum lokalne w Republice Francuskiej dopuszczając demokratyczne wyrażenie interesów lokalnych, sprzyja *de facto* ich legitymizacji. Mimo wszystko instytucja ta została przez ustawodawcę uchowana licznymi warunkami prawnymi, co potwierdza, że referendum lokalne „nie wpisuje się całkowicie w linię logiki demokratycznej, która przyświecała jego instytucjonalizacji”<sup>1192</sup>.

W polskim porządku prawnym uczestnikami referendum lokalnego są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l. mieszkańcy jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją zatem wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, która mieści się w zakresie zadań oraz kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca dopuścił również możliwość, by mieszkańcy w drodze referendum wyrażali swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki i w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych bądź kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

---

<sup>1190</sup> Art. 72-1 ust. 2 Konstytucji Francji, *op. cit.*

<sup>1191</sup> M. Verpeaux, *La Constitution et les collectivités*, [w:] *Les collectivités territoriales*, red. M. Bonnard, Dalloz, Paris 2009, s. 34-35; Ustawa nr 2003-705 z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie referendum lokalnego (Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au referendum local, JORF n°177 du 2 août 2003 page 13218 texte n°2).

<sup>1192</sup> B. Faure, *op. cit.*, s. 226; Restrykcyjne przepisy dotyczące referendum ukazują, że demokracja bezpośrednia lub partycypacyjna na poziomie lokalnym nie jest częścią ani naszej kultury politycznej i tradycji prawniczej” - P. Delvolve, *Le referendum local*, „Revue française de droit administratif” 2004, nr 1, s. 7-8; M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2015, s. 179-180.

Przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie monokratycznego organu wykonawczego oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań oraz kompetencji organów gminy. W referendum mogą uczestniczyć osoby fizyczne, które spełniają dwa warunki: stale zamieszkują na obszarze gminy (powiatu, województwa)<sup>1193</sup>. Jak również posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki<sup>1194</sup>. Oznacza to zaś, że uczestnikiem referendum lokalnego może być tylko obywatel Polski oraz wyłącznie w zakresie referendum gminnego - obywatele Unii Europejskiej<sup>1195</sup>, którzy nie są obywatelami polskimi i skończyli najpóźniej w dniu głosowania 18 lat, a także stale zamieszkują na terenie gminy.

Autor J. Boć podnosi, że „Ustawa samorządowa używa pojęcia „władze gminy” dla określenia podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w sprawach gminy”<sup>1196</sup>. Należy stwierdzić, że grono uczestników referendum lokalnego to podmiot o składzie osobowym określonym przez ustawę, która ma miejsce w strukturze danej jednostki samorządu terytorialnego. Powołany do rozstrzygania w sprawach wspólnoty, który czyni to w granicach kompetencji przyznanych mu bezpośrednio na mocy samej ustawy<sup>1197</sup>. Tym samym można skonstatować, że uczestnicy referendum tworzą organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>1198</sup>. W znaczeniu funkcjonalnym wtedy, gdy rozstrzygają sprawy wspólnoty poprzez głosowanie, mimo nieuznania ich przez ustawodawcę *expressis verbis* w przepisach ustaw ustrojowych za organy gminy (powiatu, województwa).

---

<sup>1193</sup> Definicja legalna stałego zamieszkania, którą posługuje się sam ustawodawca - przez stałe zamieszkiwanie należy rozumieć „zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu” - art. 5 pkt 9 k.w.

<sup>1194</sup> WSA w Gdańsku podniósł, że „weryfikacja uprawnień do wzięcia udziału w samym referendum lokalnym (gminnym), w tym do złożenia swojego podpisu pod inicjatywą referendalną, winna następować w oparciu o dane wynikające z rejestru wyborców. Rejestr ten - bazując na danych osobowych z ewidencji ludności (m.in. zawierających informacje dotyczącą adresu zameldowania na pobyt stały oznaczającą miejsce zamieszkiwania danej osoby z zamiarem w nim stałego pobytu) - dodatkowo (obok wskazania miejsca stałego zamieszkania) potwierdza prawo wyborcze danej osoby, co jest okolicznością fundamentalną dla oceny prawa samego udziału w referendum lokalnym i decydowania o sprawach danej wspólnoty terytorialnej” - wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479; „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie uzależnia korzystania z praw wyborczych od zameldowania, dzięki temu w wyborach mogą brać udział osoby nigdzie nie zameldowane” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Po 146/16, LEX nr 2060619; art. 3 u.r.f.

<sup>1195</sup> Obywatelstwo UE jest zapisane w art. 9 TUE - M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 121.

<sup>1196</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2009, s. 179-181.

<sup>1197</sup> Z. Janku, *Organy gminy - próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 114-115.

<sup>1198</sup> A. Agopszowicz podnosi, że „Chociaż ustawa nigdzie o takim organie nie wspomina, to jednak - skoro z kompetencji innych organów wyodrębnia kompetencje określone w art. 12 i przyznaje je mieszkańcom gminy - trzeba ich uznać za organ, albowiem osoba prawna może działać tylko i wyłącznie za pomocą swych organów” - A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1997, s. 34-35.

Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych powyżej. Pytanie powinno być klarownie sformułowane, by nie pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych<sup>1199</sup>. Referendum może też polegać na dokonaniu wyboru pomiędzy kilkoma wariantami zaproponowanymi przez inicjatora referendum<sup>1200</sup>. Autor P. Uziębło podkreśla, że głosowanie wariantowe powinno być stosowane tylko wyjątkowo „z uwagi na znaczne możliwości deformujące przy tego typu głosowaniu. (...) Im mniej wariantów tym stwarza to większe szanse na uzyskanie wymaganej większości”<sup>1201</sup>.

We francuskim porządku prawnym, w referendum lokalnym w głosowaniu biorą udział wyborcy wpisani zaś na listy wyborcze wspólnoty, która postanowiła zorganizować referendum. W przypadku gminy, głosować mogą też obywatele Unii Europejskiej wpisani na listy uzupełniające do wyborów lokalnych. Uchwała przewidująca udział w referendum obywateli zagranicznych spoza państw członkowskich UE, jest niezgodna z przepisami prawa<sup>1202</sup>. Wyborca to osoba posiadająca czynne prawo wyborcze. Według francuskiego kodeksu wyborczego - art. L. 1 do L. 6 Code électoral, czynne prawo wyborcze mają obywatele francuscy, którzy ukończyli 18 lat i są wpisani na listy wyborcze wspólnoty. Zaznaczyć należy, że w gminie wskutek reformy Konstytucji Francji z dnia 25 czerwca 1992 r. zezwalającej na ratyfikację traktatu z Maastricht, obywatele UE z listy uzupełniającej (*liste complémentaire*) również mogą być wyborcami.

Każda zaś wspólnota terytorialna może brać pod uwagę organizację referendum decyzyjnego, ale tylko wspólnota terytorialna bez związków gmin (EPCI). Rozwiązanie takie może wydawać się paradoksalne, jeśli uwzględnić kompetencje, jakie te związki posiadają. Jednak ustawodawca francuski wychodzi z założenia, że przeznaczeniem związku gmin EPCI nie jest włączenie go w proces partycypacji, a tym samym w demokratyczne zarządzanie sprawami lokalnymi<sup>1203</sup>.

---

<sup>1199</sup> NSA orzekł „Właściwie pytanie referendalne, aby dobrze spełnić swoją rolę, powinno spełnić zatem kilka kryteriów. Po pierwsze - musi dotyczyć sprawy wspólnoty; po drugie - musi stanowić rozstrzygnięcie sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji gminy, przy czym rozstrzygnięcie może polegać w wyjątkowych sytuacjach na wyrażeniu opinii, co powinno wynikać z pytania referendalnego. Pytanie zatem powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru tego rozstrzygnięcia”. W uzasadnieniu do tegoż wyroku NSA podkreślił, że „Komisja powołana do oceny wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego, nie może domniemywać rzeczywistych intencji inicjatora referendum, ani też zmieniać odpowiednio do tych intencji, sformułowania pytania referendalnego” - wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12, LEX nr 1163554.

<sup>1200</sup> Art. 2 u.r.f.

<sup>1201</sup> P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 25-26.

<sup>1202</sup> Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Cergy-Pontoise z dnia 13 stycznia 2006 r. i z dnia 23 lutego 2006 r., prefekt Seine-Saint-Denis, AJDA 2006.873.

<sup>1203</sup> M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *op. cit.*, s. 170-171.

Ponadto podkreślić należy, że nie stanowi on wspólnoty terytorialnej jako kolejnego szczebla zdecentralizowanej administracji samorządowej.

W referendum lokalnym w Republice Francuskiej wyborcy wypowiadają się na temat przedłożonego im projektu uchwały bądź aktu prawnego, zaznaczając wariant „tak lub „nie” na karcie do głosowania. W doktrynie francuskiego prawa administracyjnego, negatywnie kategoryzuje się możliwość przeprowadzenia wielowariantowego referendum lokalnego. Nie powinno się dokonywać wyboru między kilkoma projektami przedstawionymi przez organy wspólnoty, zatem utrudnia to rzeczywiste poznanie woli wyborców<sup>1204</sup> co do pytania referendalnego. *De lege lata* ustawodawca francuski nie przewidział jednak takiej możliwości prawnej w przepisach Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych. Uczestnik referendum lokalnego zarówno w polskim porządku prawnym, jak i we francuskim został wyposażony w jeden głos, choć każdorazowo decydować będzie wola większości. Referendum lokalne ma charakter powszechny, skierowane jest do ogółu wyborców danej jednostki/wspólnoty, jak też jest dobrowolne<sup>1205</sup>.

Wskazanie podmiotu, który posiada możliwość zgłoszenia inicjatywy referendalnej, to niezwykle fundamentalny „element konstruujący instytucję samego głosowania ludowego. Szczególnie dotyczy to możliwości oddolnego inicjowania referendum przez mieszkańców wspólnoty samorządowej, gdyż uprawnienie to staje się kwintesencją samorządności, a także fundamentem pod budowę społeczeństwa obywatelskiego”<sup>1206</sup>.

W polskim porządku prawnym inicjatorem referendum może być organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>1207</sup> bądź 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców danej gminy albo powiatu (5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa). Z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1 u.r.l., który podkreśla, że w sprawach odwołania rady/sejmiku przed upływem kadencji rozstrzyga się tylko i wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców - stanowi to ich wyłączną kompetencję. Istnieje jednak możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z inicjatywy samej rady gminy.

---

<sup>1204</sup> M. Pachocka, *Spoleczny potencjał Francji jako czynnik jej mocarstwowej pozycji w XXI w.*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2013, nr 25, s. 89-90.

<sup>1205</sup> J. Mordwiłko, *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki*, [w:] *Samorząd terytorialny - zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, A. Piekara, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 176.

<sup>1206</sup> P. Uziębło, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 31-32.

<sup>1207</sup> Cz. Martysz wskazuje, że w przypadku gdy inicjatorem referendum jest organ stanowiący, uzasadnienia przedmiotowego zapytania należy poszukiwać w zakresie rozłożenia odpowiedzialności podjętych decyzji (zasadniczo w sprawach spornych interesów mieszkańców danej jednostki) nie tylko na organy jednostki, ale także na mieszkańców - Cz. Martysz, *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002, s. 117-119.

Podjęta przez samą radę gminy, uchwała o nieudzielaniu organowi wykonawczemu gminy absolutorium, w terminie wskazanym w ustawie (tj. po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru organu wykonawczego oraz nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji), jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta<sup>1208</sup>.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek samych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić:

- 1) Grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje bowiem prawo wybierania do rady/sejmiku danej jednostki, a w przypadku referendum gminnego - również 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy,
- 2) Statutowa struktura terenowa partii politycznej, działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego,
- 3) Organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego,
- 4) Grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, podczas gdy przedmiotem referendum jest utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy bądź ustalenie jej granic (zob. art. 11 ust. 1 i la u.r.l.)<sup>1209</sup>

We francuskim porządku prawnym zgodnie z art. L. 2121-10, L. 3121-9, L. 4132-8 i art. L. 4422-4 CGCT organ wykonawczy wspólnoty może zwołać organ uchwałodawczy (radę) oraz wpisać do jego porządku każdy projekt uchwały. Projekt może dotyczyć kwestii objętej zakresem kompetencji rady gminy (departamentu, regionu - art. LO. 1112-1 CGCT bądź formalności objętej zakresem jego własnych kompetencji<sup>1210</sup> - art. LO. 1112-2 CGCT. W przypadku zaszeregowania projektu uchwały do porządku - taka zaś inicjatywa przysługuje tylko i wyłącznie organowi wykonawczemu.

<sup>1208</sup> M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 80-81.

<sup>1209</sup> Inicjator referendum, na swój koszt, ma obowiązek podać do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, w sposób zwyczajowo przyjęty, przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a powiecie oraz w województwie - poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu. Ponadto informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie bądź pytania referendum, a także warianty zaproponowane do wyboru - art. 13 ust. 1 i 2 u.r.l.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 817/15, LEX nr 1787878; „Ugruntowana na podłożu tychże właśnie przepisów praktyka, znajdująca odzwierciedlenie też w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, pozwala na przyjęcie, że publikacja w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oznacza zatem wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń w urzędzie gminy, a także we wszystkich sołectwach na obszarze gminy. Po rozpowszechnieniu informacji elektronicznej rangę taką otrzymała strona internetowa gminy, a następnie Biuletyn Informacji Publicznej danej gminy” - wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/SZ 281/14, LEX nr 1797979; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1340/16, LEX nr 2181187.

<sup>1210</sup> Nie dotyczy to decyzji administracyjnych (np. pozwolenia na budowę) - art. LO. 1112-2 *in fine* CGCT; P.J. Quillien, *Tout savoir sur les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2017, s. 118-119.



W doktrynie francuskiego prawa administracyjnego wyrażane są poglądy, że referendum lokalne nie będzie skutecznym mechanizmem partycypacji, jeśli nie przyzna się inicjatywy w tym zakresie wyborcom<sup>1211</sup>. Zgodnie z przepisami art. L. 2121-9, L. 3121 -10, L. 4132-9 i L. 4422-4 CGCT wnioskować o zwołanie organu uchwałodawczego we wspólnocie może 1/3 członków rady (co najmniej połowa w gminach liczących poniżej 3500 tyś. mieszkańców) bądź stała komisja rady departamentalnej czy też rady regionalnej. Zwołanie może dotyczyć organizacji referendum, ale wyłącznie w sprawie wchodzącej w zakres kompetencji organu uchwałodawczego. Inicjatywa w zakresie referendum lokalnego nie przysługuje wyborcom, a *contrario* przysługuje im w zakresie inicjatywy dotyczącej przeprowadzenia konsultacji lokalnych we wspólnocie terytorialnej<sup>1212</sup>.

Referendum przeprowadzane z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wymaga do swej walidacji uchwały<sup>1213</sup>. Dotyczy ona sprawy przeprowadzenia referendum, podjętej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady/sejmiku. Nie dotyczy to uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy, ta podejmowana jest w trybie art. 28a u.s.g. albo art. 28b u.s.g. Zgodnie z samym art. 18 u.r.l. rada/sejmik podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców w przypadku, gdy wniosek nie spełnia przepisów ustawy oraz prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem - art. 17 u.r.l.)<sup>1214</sup>. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest związany samą treścią przedmiotowego wniosku<sup>1215</sup>. Podjęcie takiej uchwały poprzedza ustalona w u.r.l. procedura. Referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia opublikowania uchwały rady w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>1216</sup>.

<sup>1211</sup> J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2016, s. 200-201.

<sup>1212</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 182-183.

<sup>1213</sup> Uchwała zawiera następujące elementy: „1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru; 2) termin przeprowadzenia referendum; 3) wzór karty do głosowania; 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. W wypadku gdy przedmiotem referendum gminnego jest samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, uchwała rady gminy wskazuje również cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania” - art. 9 ust. 2 i 3 u.r.l.

<sup>1214</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 817/15, LEX nr 1787878.

<sup>1215</sup> Wojewoda Warmińsko-Mazurski wskazał „Związanie organu stanowiącego wnioskiem wyborców, oznacza, że nie ma on możliwości modyfikowania treści pytań referendalnych. Zgodnie zaś z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 184/99 takiej możliwości nie posiada również sąd administracyjny. Wnioskując z powyższego, takiej możliwości nie posiada także organ nadzoru badający uchwałę Rady Gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w oparciu o sam wniosek mieszkańców” - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 lutego 2013 r., Dz.Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2013 r., poz. 1108.

<sup>1216</sup> Cz. Martysz, *Zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001, s. 455-457; Wojewoda ma obowiązek prowadzić zbiór wydawanego przez niego dziennika i razem ze skorowidzem udostępniać jego - Cz. Martysz, *Pozycja...*, *op. cit.*, s. 122.

W przypadku gdy „Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, w przypadku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi złożonej na to rozstrzygnięcie, referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się samego wyroku sądu administracyjnego”<sup>1217</sup>.

We francuskim porządku prawnym decyzja o przeprowadzeniu referendum zostaje podjęta, niezależnie od tego, kto występuje z wnioskiem o jego organizację, w drodze uchwały organu stanowiącego wspólnoty terytorialnej. Organ ten podejmuje swobodnie swoje uchwały oraz może nie przychylić się do skierowanego do niego wniosku. W każdym razie referendum nie może się odbyć wbrew woli radnych. Jeśli uchwała o referendum zostanie podjęta, organ uchwałodawczy wspólnoty terytorialnej ustala warunki jego organizacji, dzień głosowania, zwołuje wyborców, a także sporządza projekt zarządzenia (*arrêté*) lub uchwały poddanej pod głosowanie wyborców - art. LO. 1112-3 CGCT. Zgodnie z art. LO. 1112-8 i art. R. 1112-2 CGCT informacje skierowane do wyborców dot. referendum organizowanego przez wspólnotę są dostępne publicznie na zasadach ujętych w drodze dekretu Rady Stanu<sup>1218</sup>.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy sformułować opinię, iż te dwie instytucje tj. konsultacje społeczne, a także referendum lokalne, w dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Francuskiej, mają ten sam charakter, jak również cel, a mimo to, należą do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia i partycypacyjna. Po przeprowadzonej analizie, można wskazać, iż instytucja konsultacji społecznych, w obu państwach będzie klasyfikowana do demokracji bezpośredniej, gdyż mają one tylko charakter doradczy. Jednakże referendum lokalne przyporządkujemy do demokracji partycypacyjnej, ponieważ ostateczny głos, należy do społeczeństwa, a nie do danego organu przedstawicielskiego<sup>1219</sup>.

---

<sup>1217</sup> Art. 10 ust. 3 u.r.l.

<sup>1218</sup> Jest organem rządowym, który funkcjonuje zarówno jako doradca prawny władzy wykonawczej, jak też jako najwyższy sąd administracyjny. Założona w 1799 r. przez Napoleona jako następcą Rady Królewskiej (*Conseil du Roi*), znajduje się w Palais-Royal w Paryżu i składa się głównie z najwyższych rangą urzędników prawnych. Wiceprzewodniczący Rady Państwa jest dziewiątym najważniejszym urzędnikiem służby cywilnej we Francji. Członkowie Rady Stanu są częścią Wielkiego Korpusu Państwa Francuskiego (*Wielkiego Korpusu De l'État*). Rada Państwa rekrutuje głównie spośród najlepszych studentów kończących École nationale d'administration. Niektóre rodzaje instrumentów ustawowych muszą zostać zbadane przez Radę oraz uzyskać jej zatwierdzenie doradcze, w tym: wszystkie projekty aktów prawnych zaproponowanych przez posłów spoza parlamentu i przed ich wprowadzeniem przed Parlamentem. Zarządy w radzie, podpisane przez premiera i ministrów. Każde takie zarządzenie jest uformowaniem przepisów delegowanych określających rozwiązanie, w jaki ma być prowadzona bądź wprowadzona w życie ustawa, jak również akt Parlamentu. Zazwyczaj prawo ustawowe zezwala, nakazuje lub zakazuje działań o szerokim zakresie oraz wymaga od rządu określenia jego zakresu i zastosowania. Ponadto nakład pracy doradczej tejże Rady jest podzielony między sekcje administracyjne w odniesieniu do ministerstwa lub departamentu, którego dotyczy zarządzenie rządu - J. Morand-Deviller, *op. cit.*, s. 141-142.

<sup>1219</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 185-187.

### 3.9. Funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej w systemie panczajatów w Republice Indii a przejaw demokracji bezpośredniej w Wschodniej Republice Urugwaju

W Indiach ukształtował się podział struktury społeczeństwa na cztery stany (*warny*<sup>1220</sup> - dosłownie „kolor”, „barwa”). Z czasem każda z *warn* podzieliła się na setki kast (*dźati*)<sup>1221</sup>, zhierarchizowanych w obrębie danego stanu. Główne cztery stany to: bramini (kapłani, uczeni), kszatrijowie (wojownicy oraz władcy), wajsjowie (kupcy, rolnicy, rzemieślnicy), a także siudrowie (służba, niewolnicy). Członkowie trzech pierwszych stanów byli rytualnie „czyści”, natomiast członkowie czwartego stanu byli pozbawieni przywilejów i zobowiązani do służby innym. Poza społeczeństwem hinduistycznym znaleźli się biedacy - niedotykalni (*asprisia*), wypowiedani przez Mohandasa K. Gandhiego<sup>1222</sup> haridżanami - dziećmi bożymi. Byli to ludzie skalani rytualnie, m.in. z tego względu, że wykonywali zawody uważane za nieczyste (związane ze śmiercią - myśliwi, rzeźnicy, oprawcy oraz grabarze; związane z brudem - czyszciciele i sprzątacze)<sup>1223</sup>. Ciekawostką jest, jak zauważa Jawaharlal Nehru, „klasy uciskane i „niedotykalni” tworzą własne grupy i mają wyłączne *pańczajaty*, czyli rady kastowe<sup>1224</sup> dla załatwiania własnych spraw. Tymczasem wielu z nich wyrządzono krzywdę przez wykluczenie ich ze wspólnego życia wsi.

<sup>1220</sup> Staroindyjski termin oznaczający klasę (stan) społeczną. Istnienie kilku *warn* jakościujących hinduistów jest formą i wyrazem hinduizmu jako systemu religijno-społecznego. Przynależność do *warny* jest dziedziczna. *Warny* tworzą system społeczny, wiążący się z wiarą w reinkarnację. Jednostki, które nie przestrzegają rytuałów oraz obowiązków swojej *warny*, w następnym wcieleniu (inkarnacji) odrodzą się w niższej warstwie społecznej. System *warn* określa dozwolone formy kontaktowania się członków hierarchii społecznej - H. von Stietencron, *Hinduizm*, tłum. L. Żylicz, Wydawnictwo Akademickie „Dialog”, 2010, s. 95-96.

<sup>1221</sup> Element systemu stratyfikacji społecznej w Indiach, określane nie do końca zaś poprawnie terminem kasta. Wyższym w randze, odnoszącym się do stanów społecznych w Indiach, jest termin *warna*. Bóstwo opiekuńcze dla poszczególnej *dźati* to *dźatidewata* - D. Demski, *Obrazy hinduizmu. Kultura i religia oczami radźputów i pasterzy*, Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 144-145.

<sup>1222</sup> Jeden z twórców współczesnej państwowości indyjskiej, a także propagator pacyfizmu jako środka nacisku politycznego. Mohandas Gandhi pragnął zjednoczonych Indii i całkowicie wolnych w każdym znaczeniu tego słowa. Chciał, aby hinduiści oraz muzułmanie odnosili się do siebie z szacunkiem i przyjaźnią. Dążył, by każdy mógł dowolnie wyrażać to, co chce, czcić, a także wielbić własne dziedzictwo oraz kulturę z równoczesnym poszanowaniem odmienności innych. Pragnął, aby kobiety były traktowane tak samo jak mężczyźni, jak też żyły z godnością, poczuciem bezpieczeństwa i czerpały korzyści z własnego rozwoju. Mahatma żądał całkowitego wyeliminowania kastowości społeczeństwa oraz takiego samego traktowania wszystkich Hindusów. Odczuwał potrzebę, aby ludzie sobie wzajemnie pomagali, a szczególnie żeby bogaci wspierali biednych i szanowali się tak jak rodzeństwo. Podział Indii dramatycznie zmienił światopogląd Gandhiego, który pracował nad tym, aby nie dopuścić do wybuchu wojny pomiędzy skłóconymi narodami - Y. Chadha, *Gandhi: A Life*, John Wiley & Sons, Hoboken 1997, s. 67-68.

<sup>1223</sup> J. Szatkowska, *Zmiany społeczeństwa kastowego w Indiach współczesnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 89-90; D. Kumar, *Przeciw piętnu niedotykalności. O zmieniającej się roli państwa w Indiach*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994, s. 159-160.

<sup>1224</sup> Zgromadzenie w Indiach, posiadające najwyższą władzę w płaszczyźnie lokalnej jednostki administracyjnej w odniesieniu do danej *dźati* (kasty lub jej części). Rada zawierająca wybranych notabli i starszyznę należących do tej samej *dźati*, jak również podejmująca decyzje w sprawach dotyczących swojej *dźati* w obrębie własnego terytorium - L. Dumont, *Homo hierarchicus. System kastowy i jego implikacje*, tłum. A. Lebeuf, Nomos, Kraków 2009, s. 82-83.

Przynależność do danej małej kasty (*dźati*) wiąże się zaś z obowiązkiem przestrzegania ściśle oraz obowiązujących i określonych reguł endogamicznych, jak również endoprofesjonalnych związanych z obyczajami, zwyczajami, kontaktami z innymi kastami, zawodami i dla czci wobec własnego bóstwa *dźati*. W literaturze przedmiotu wyodrębniono zatem kategorię kast dominujących. Obejmują one zasięgiem kasty dominujące w społeczności lokalne względem ekonomicznym i - co się z tym wiąże - posiadające duże w polityczne. Co najważniejsze, kasty te, mimo że w strukturze kastowej nie zajmowały eksponowanego miejsca, wywierały istotny wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej<sup>1225</sup>.

*Dharma* (w pali: *dhamma*, od sanskryckiego rdzenia *dhr* - „trzymać”, „dzierżyć”, „stanowić podstawę”) odgrywa pierwszoplanową rolę w systemie religijno-filozoficznym. Pojęcie *dharmy* najczęściej odnosi się do postępowania według norm moralnych. Oznacza „Odwieczne prawo moralne panujące we wszechświecie, a wyrażające się w kołowrocie wcieleń, reinkarnacji [...] uwarunkowanych wolnymi oraz moralnymi czynami [...] istoty żyjącej”<sup>1226</sup>. W sensie ogólniejszym oznacza prawidła prowadzące do wyzwolenia. Natomiast w ujęciu węższym obok wielu znaczeń, stanowi swoisty, a także kastowy obowiązek moralny. W samej myśli indyjskiej posiada dwa aspekty. Aspekt pierwszy to *Sanathana Dharma*<sup>1227</sup> (kieruje życiem zgodnie z określonymi wartościami), drugi to *Yuga Dharma*<sup>1228</sup> (konieczność modyfikacji ideałów zgodnie z wymogami czasów). W tym kontekście ujawnia się połączenie aspektów niezmienności, jak również nieprzemijalności z przemijalnością i zmiennością<sup>1229</sup>. Pojęcie *Sanathana Dharma* najczęściej używane jest wraz z pojęciem *Asrama Dharma*, czyli *dharma* kast (*warn*), jak też stadiów życia (*asrama*). Pojęcia te określają system wartości formułujących wspólnotę hinduistyczną<sup>1230</sup>.

<sup>1225</sup> J. Nehru, *Odkrycie Indii*, tłum. S. Majewski, K. Rapaczyński, Czytelnik, Warszawa 1957 s. 252-254.

<sup>1226</sup> F. Tokarz, *Z filozofii indyjskiej. Kwestie wybrane*, cz. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1985, s. 111.

<sup>1227</sup> Termin ten został użyty podczas ruchu odrodzenia hinduistycznego, aby uniknąć konieczności używania terminu „hinduizm”, który nie jest rodzimym pochodzeniem. *Sanatana Dharma* została zaprojektowana jako sposób życia zaprojektowany w celu jak najlepszego zapewnienia ciągłości ludzkości na tej ziemi i zapewnienia całej bowiem populacji duchowego utrzymania. W obecnym użyciu termin *Sanatana Dharma* jest pomniejszony oraz używany w celu podkreślenia poglądu „tradycyjnego” bądź sanatani („wiecznego”) w przeciwieństwie do społeczno-politycznego hinduizmu obejmowanego przez ruchy takie jak Arya Samaj. W przeciwieństwie do wysiłków *Lahore Sanatana Dharma Sabha* zmierzających do zachowania tradycji hinduskiej przed atakiem reform, aktualnie podkreśla się, że *Sanatan Dharma* nie może być sztywna, musi obejmować wszystkie osoby, nie wykluczając najlepszych oraz całości jako wiedzy kierującej procesem karmicznym, zwłaszcza że *Sanatan* nie ma początku ani końca - M.A. Rauf, *Indian Village in Guyana: A Study of Cultural Change and Ethnic Identity*, Brill Academic Pub, Leiden 1974, s. 181-182.

<sup>1228</sup> Jest jednym z aspektów *dharmy* w rozumieniu Hindusów. *Yuga dharma* jest właśnie tym aspektem *dharmy*, który jest ważny dla Yugi, epoki lub wieku ustanowionych przez tradycję hinduską. Innym aspektem *dharmy* jest *Sanatan Dharma*, *dharma*, która nie podlega zmianom - L.R. Kurtz, *Gods in the Global Village: The World's Religions in Sociological Perspective*, Pine Forge Press, Newbury Park 2007, s. 191-192.

<sup>1229</sup> M. Weiner, *Ancient Political Theory and Contemporary Politics*, [w:] *Orthodoxy*, red. S.N. Eisenstadt, R. Kahane, D. Shulman, Mouton Publishers, Berlin 1984, s. 114-116.

<sup>1230</sup> O. Veber, *Walka kast*, „Forum” 1997, nr 20, s. 14-15.

Przechodząc do demokracji partycypacyjnej w schemacie panczajatów w starożytnych Indiach należy wskazać iż, wspólnota gminna, a także system kastowy są postrzegane jako główne elementy indyjskiej struktury społecznej. Były one oparte na grupie, a ich celem stało się zapewnienie bezpieczeństwa społecznego, jak również stabilności grupy i społeczeństwa. Powołując się na księgę z X w. „Nitisare” pióra Siukraczarji, Jawaharlal Nehru<sup>1231</sup> wskazuje na funkcje panczajatów w starożytnych Indiach. Panczajat dosłownie nie oznacza „radę pięciu”, czyli samorząd, który stanowi podstawowe ogniwo struktury społecznej. Wiejski panczajat legitymował się władzą wykonawczą i sądową, zajmował się rozdawaniem ziemi, zbieraniem podatków oraz przekazywaniem rządowi ich części<sup>1232</sup>.

Nehru przybliży także szczegóły odnoszące się do kwalifikacji i reguł postępowania w przypadku złego sprawowania się członków rad wiejskich. Píše on: „Tworzono różne komisje, wybierane corocznie, w skład których mogły wchodzić także kobiety. W razie złego sprawowania się członek rady mógł być usunięty ze swego stanowiska. Taka sama kara spotykała członka rady, jeżeli nie wyliczył się on z pieniędzy publicznych”. Inskrypcje wspominają o interesującym przepisie dla zapobieżenia nepotyzmowi: bliskich krewnych członków rady nie wolno było przyjmować na urząd publiczny<sup>1233</sup>.

Na inskrypcje powołuje się także Arthur L. Basham<sup>1234</sup>, charakteryzując działania podejmowane w ramach wspólnoty wiejskiej. Przywołuje on między innymi takie inicjatywy, jak zakładanie i odnawianie zbiorników wodnych, kopanie kanałów, naprawa dróg, opieka nad kapliczkami, budowa wiejskich świetlic. Pozwoliło to autorowi na sformułowanie oceny, zgodnie z którą, członkowie wspólnoty organizowali zwartą grupę, która wykazuje się dużą aktywnością społeczną oraz poczuciem przynależności i wspólnego losu.

---

<sup>1231</sup> Indyjski polityk, przywódca socjalistycznego skrzydła Indyjskiego Kongresu Narodowego w okresie walki o niepodległość przeciwko samej dominacji brytyjskiej. W 1929 r. po przeprowadzeniu przez Indyjski Kongres Narodowy kampanii na rzecz samostanowienia Indii (z udziałem Mahatmy Gandhiego) został przewodniczącym partii. W dniu 15 sierpnia 1947 r. został pierwszym premierem Indii, piastując tę funkcję, aż do śmierci. Polityka Nehru po objęciu stanowiska premiera opierała się na interwencjonizmie gospodarczym i uczestnictwie w ruchu niezaangażowania w okresie zimnej wojny. Jako przywódca Indii stwarzał on w życie zasady niezaangażowania, i świeckości. Utworzył w kraju wielopartyjną demokrację oraz ustanowił system republikański. W okresie jego rządów Indie stały się regionalnym hegemonem w rejonie Azji Południowej. Obok Josipa Broz Tity, Sukarno i Gamala Abdel Namera to czołowa postać Ruchu Państw Niezaangażowanych. Pod przewodnictwem Nehru, Kongres wygrał wybory w 1951, 1957 i 1962 r.. Początkowo szukał możliwości sojuszu z Chinami, polityka ta była jednak stopniowo rewidowana na rzecz lepszych stosunków z Zachodem, a pod koniec jego rządów miejsce miała *de facto* wojna chińsko-indyjska - I. Lazari-Pawłowska, *Nehru*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 119-120.

<sup>1232</sup> A.L. Basham, *Indie od początku dziejów do podboju muzułmańskiego*, tłum. Z. Kubiak, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1964, s. 248-249.

<sup>1233</sup> J. Nehru, *op. cit.*, s. 255-257.

<sup>1234</sup> Był znanym historykiem oraz indologiem, a także autorem wielu książek. Jako profesor w School of Oriental and African Studies w Londynie w latach 50. i 60. XX w., uczył wielu znanych indyjskich historyków, w tym profesorów R.S. Sharma, Romila Thapar i V.S. Pathak - S.K. Maity, *A.L. Basham Problems and Perspectives of Ancient Indian History and Culture*, Abhinav Publications, New Delhi 1997, s. 114-115.

Wskazane elementy zostały wskazane w rozważaniach autora Jana Kieniewicza, który pisze: „Istotne znaczenie dla formowania się samego charakteru wspólnot indyjskich miał wewnątrz-wioskowy podział pracy. Sięgał on z całą pewnością odległej przeszłości, gdy społeczeństwo formowało się z bardzo odmiennych grup etnicznych. Obowiązek oraz prawo do wzajemnych świadczeń w obrębie wioski to zasadnicza cecha przyszłego porządku kastowego”<sup>1235</sup>.

J. Nehru ujmuje powyższą zależność w ten sposób, iż skuteczność funkcjonowania poszczególnych grup wywiera bezpośredni wpływ na harmonijne działanie społeczeństwa jako całości. Kieniewicz wskazuje, że „Nie rozgraniczono kompetencji między instytucjami zawodowymi, religijnymi oraz kastowymi, a „[...] w miastach i w wioskach tworzono zgromadzenia (*sabha*), reprezentujące kupców, różnych rzemieślników, kapłanów czy ogół mieszkańców. *Sabha* zbierała się raz w roku, na co dzień natomiast sprawami kierowała mała grupa wybranych spośród zgromadzenia. [...] *Sabha* była w pewnym stopniu uzależniona od nieformalnego zebrania wszystkich mieszkańców wioski [...]”<sup>1236</sup>.

Wyróżnia to, że wioski rządziły się same dzięki zgromadzeniom bądź wybieranym radom. Obok zgromadzeń grupujących ogół członków, wioski obejmowały zgromadzenia dotyczące braminów<sup>1237</sup>. Wymiar sprawiedliwości pozostawał w gestii sądów wioskowych i sądu królewskiego. Jak podkreśla Janina Szatkowska „[...] poszczególne wspólnoty kastowe [...] mogą posiadać własne tradycyjne rady kastowe (*panczajaty*), w których skład wchodzi głowy rodzin należących do kasty, *panczajat* kastowy stanowił swego rodzaju polityczną reprezentację kasty w stosunkach z innymi kastami. Pełnił również funkcje arbitra oraz sądu rozstrzygającego spory i przestępstwa dokonane przez członków kasty. Sankcje, którymi dysponował, były różnorodne - od grzywny na rzecz poszkodowanego aż do wykluczenia z kasty”<sup>1238</sup>. Jako przykład wskazuje Szatkowska, wykluczenie przez *panczajat* kastowy Mahatmy Gandhiego przypadło w wielu przypadkach m.in. za niepodporządkowanie się decyzjom rady.

B. Bannerjee pisze o zarysie organizacji oraz funkcjonowaniu wspólnoty wiejskiej, o jej skoncentrowaniu się na rozwoju rolnictwa, udziale wszystkich członków wspólnoty we wszystkich dziedzinach życia społecznego, dominacji systemu kastowego i wspólnocie przekonań, a także aspiracji<sup>1239</sup>.

---

<sup>1235</sup> J. Kieniewicz, *Historia Indii*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 69-70.

<sup>1236</sup> Y. Kumar-Malik, *India: The Years of Indira Gandhi*, Brill Publishers, Leiden 1988, s. 60-62.

<sup>1237</sup> W hinduizmie to członek najwyższej warny: klasy kapłańskiej - A.L. Basham, *op. cit.*, s. 157.

<sup>1238</sup> S.R. Raj, G.H. Goh, *Managing, Globalisation: Lessons from China And India*, World Scientific Publishing, Singapore 2010, s. 62-63.

<sup>1239</sup> B. Bannerjee, *Indian Village Community: Evolution and Transformation*, „Journal o Asiatic Society” 1974, nr 1, s. 8-9.

Na wsi indyjskiej istniał wyraźny podział pracy, określony przez funkcjonalny charakter systemu kastowego. Kastowość jest przez Nehru definiowana jako wszechobejmujący system grupowy opierający się na zasadzie podziału obowiązków i zawodów<sup>1240</sup>.

W przekonaniu indyjskiego polityka Jawaharlalego Nehru wspólnota gminna kroczyła do samowystarczalności. Nehru dzieli się refleksją w tym zakresie: „[...] czasami wprawiała mnie w zdumienie gorliwość, z jaką chłop, choć nieraz niepiśmienny, pracował w komitetach wybranych dla celów politycznych lub innych. Chłop taki nabywał rychło potrzebnej wprawy i był pożytecznym członkiem, ilekroć wyływała jakaś kwestia związana z jego życiem, a niełatwo było skłonić go do uległości. U członków tych wybranych organów występowała jednak nieszczęsna tendencja rozbijania się na mniejsze grupy i kłócenia się między sobą”<sup>1241</sup>.

Mówiąc o demokracji partycypacyjnej w strukturze panczajatów w okresie panowania brytyjskiego jest potrzeba podkreślenia, że w samych czasach panowania Anglików nastąpiło przejście od tradycji mongolskich do własnej koncepcji władzy zwierzchniej. Jak zauważa Jan Kieniewicz, lata 1818-1858 stanowią odrębny okres w historii Indii brytyjskich (dotąd mówiono o władzy Anglików w Indiach, pod koniec tego okresu bytowało już angielskie imperium indyjskie). Okres brytyjskiego panowania w Indiach można podzielić na kilka podokresów:

- 1) Od początku XVII w. do połowy XVIII stulecia - okres rywalizacji angielskiej z Holandią i Francją, działalność Kompanii Wschodnioindyjskiej<sup>1242</sup>,
- 2) Od połowy XVIII w. do połowy XIX w. - wzmocnienie znaczenia Kompanii Wschodnioindyjskiej,
- 3) 1857 r. (stłumienie powstania Sipajów<sup>1243</sup>) do 1919 r. - rządy korony angielskiej,
- 4) 1919-1935 - stopniowe wprowadzanie w Indiach brytyjskich samorządów,
- 5) 1935-1947 - od uchwalenia ustawy o rządzie Indii drogą parlamentu brytyjskiego do odzyskania przez Indie niepodległości<sup>1244</sup>.

Z punktu widzenia interesujących nas zagadnień, ciekawy pogląd możemy znaleźć w rozważaniach Nehru. Głównie zwraca on uwagę na zmiany zachodzące w samej strukturze społecznej, politycznej oraz ekonomicznej Indii.

<sup>1240</sup> S. Erckel, *India and the European Union - Two Models of Integration*, GRIN, München 2011, s. 128-129.

<sup>1241</sup> R. Som, *Jawaharlal Nehru and the Hindu Code: A Victory of Symbol over Substance?*, „Modern Asian Studies” 1994, t. 28, nr 1, s. 165-167.

<sup>1242</sup> Korporacja zrzeszająca angielskich inwestorów, z siedzibą w Londynie, działająca od 1600 r. do 1858 r., głównie na terenie dzisiejszych Indii i w Azji Południowo-Wschodniej, a także na Dalekim Wschodzie - H. Zins, *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001, s. 55-56.

<sup>1243</sup> Od XVIII w. angielsko-indyjskie znaczenie samych żołnierzy pochodzenia hinduskiego w służbie państw europejskich, szkolonych i dowodzonych przez Europejczyków - H. Kulke, D. Rothermund, *A History of India*, Routledge, London 2004, s. 328-329.

<sup>1244</sup> Ch. May, *Building Democracy in South Asia*, Lynne Rienner Publishers, London 2000, s. 150-151.

Struktura społeczna oraz gospodarcza została rozbita, zmieniono system kontroli i sankcji społecznych, narzucono system obcy kierowany z zewnątrz. W swoich rozważaniach Nehru poświęca dużo miejsca gminie wiejskiej w zmienionych uwarunkowaniach. Gmina wiejska, stanowiąca dotychczas podstawę porządku społecznego, jak również ekonomicznego, została doprowadzona do upadku, tracąc jednocześnie funkcje gospodarcze, a także administracyjne. Charles Metcalfe'a<sup>1245</sup> z 1830 r. pisze: „Gminy wiejskie to małe republiki, posiadające prawie wszystko, czego im potrzeba, i niemal samowystarczalne. Zdają się one trwać tam, odzie wszystko przemija. Ten związek gmin wiejskich, z których każda przysposabia oddzielne państewko [...] w wysokiej mierze sprzyja ich pomyślności i pozwala im korzystać z dużej wolności, jak również niezależności”. W miejsce wspólnoty wiejskiej wprowadzono system obszarniczy<sup>1246</sup>.

Sprawy dotyczące samorządności lokalnej podjęto w wydanej w 1870 r. Rezolucji o rządzie Indii. Starano się, jak pisze Norman D. Palmer, „Tchnąć nieco życia w terenowe instytucje przedstawicielskie z ich różnymi kompetencjami oraz charakterem, ale wysiłki te spęły przeważnie na niczym, a wszystkie one były oczywiście przeprowadzone w ramach obcego aparatu władzy”. Przykładem prób wprowadzenia w Indiach - jak twierdził lord George F.R. Ripon pełniący w tym państwie funkcje generalnego gubernatora - brytyjskich idei samorządowych była rezolucja z dnia 18 maja 1882 r.<sup>1247</sup>. W rezolucji proponowano stopniowe wprowadzanie reform. Jak wskazuje Jan Kieniewicz, ludność miała się wdrażać do samodzielności pod kontrolą rządu. Przedstawiciele z wyboru obejmowali od połowy do trzech czwartych składu tych ciał samorządowych, a także zajmowali się oczyszczaniem, oświetleniem, stanem ulic i dostawami wody pitnej, jak też oświatą. Inny przykład działań podejmowanych przez Brytyjczyków wyznacza system *diarchii*<sup>1248</sup> zainicjowany w 1919 r. a wprowadzany w życie w latach 1921-1937.

---

<sup>1245</sup> Brytyjski administrator, m.in. gubernator generalny Brytyjskiej Kanady. Metcalfe jako młody człowiek wstąpił do brytyjskiej służby kolonialnej i w krótkim czasie zrobił znaczną karierę administracyjną. W 1835 r. został tymczasowym administratorem Indii. W latach 1839-1842 był gubernatorem Jamajki. W 1843 r. został mianowany gubernatorem generalnym Prowincji Kanady. Mimo wszystkich wcześniejszych doświadczeń, nie był przygotowany do kierowania tzw. białą kolonią. W początkach jego misji działał bardzo dynamiczny, reformatorski rząd Baldwina-La Fontaine'a. Wobec trudności sprawianych przez gubernatora, rząd podał się do dymisji. Metcalfe powołał nowy oraz konserwatywny rząd. Następujące po tym wybory do Zgromadzenie Legislacyjne, zapewniły zaś konserwatystom odpowiednie poparcie parlamentarne - N. Davies, *The Isles, a History*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 28-29.

<sup>1246</sup> N. Palmer, *Lokalne systemy polityczne w Południowej Azji: eksperymenty w demokratycznej decentralizacji*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1967, nr 23, s. 128-129.

<sup>1247</sup> H. Linker, *The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma*, Praeger Publishing, Westport 1954, s. 45-46.

<sup>1248</sup> System rządów, w którym funkcję głowy państwa sprawują dwie osoby. Jest to rzadko występująca forma ustroju - U. Singh, *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*, Concept Publishing Company, New Delhi 2009, s. 181-182.



W 1935 r. ogłoszono „Government of India Act”<sup>1249</sup>, w którym zapisano znaczną autonomię w prowincjach, rządy miały odpowiadać przed wybranymi zgromadzeniami. W praktyce zaproponowany system *diarchii*, który w efekcie nie powiódł się<sup>1250</sup>.

Zwolennicy walki o niepodległość Indii, przedstawiali postulaty dotyczące ustępstw na rzecz samorządności, a także w rezultacie odzyskania niepodległości. Początkowo hasło *swaradž*<sup>1251</sup> („własny rząd”) było wysuwane przez indyjskich nacjonalistów na początku ubiegłego stulecia w walce z panowaniem brytyjskim, jak też oznaczało autonomię. Gandhi podkreślał: „Przyznaję, że *swaradž* jest celem, który bezustannie zadowoli wszystkich. My, w duchu angielskim wychowani Hindusi, często podświadomie popełniamy ogromny błąd uważając, że znikoma mniejszość mówiących po angielsku Hindusów, stanowi całe Indie. Wzywam każdego, by znalazł dla określenia niepodległości w języku hinduskim zwykły wyraz, który byłby powszechnie zrozumiały. [...] Takim słowem jest *swaradž*”<sup>1252</sup>.

Mahatma Gandhi antypatycznie odnosił się do koncepcji demokracji parlamentarnej. Twierdził, iż demokracja reprezentacyjna wyłania przedstawicieli społeczeństwa, którzy pozostają wierni władzom własnej partii politycznej, a nie wyborcom. Negatywnie postrzegał także zasadę dyscypliny partyjnej, która - jego zdaniem - powoduje, że posłowie biernie popierają wnioski własnych ugrupowań. Krytykował zasadę rządów większości, wskazując iż prawo większości nie ma bowiem zastosowania w odniesieniu do wielu problemów (m.in. w sprawach sumienia).

---

<sup>1249</sup> Ustawa Parlamentu Zjednoczonego Królestwa. Pierwotnie otrzymał królewską zgodę w sierpniu 1935 r. Do 1999 r. był to najdłuższy akt parlamentu (brytyjskiego), jaki kiedykolwiek uchwalono. „The Greater London Authority Act 1999” przekroczył ją. Ze względu na swoją długość, ustawa została zatem wstecznie podzielona przez rząd Indii z 1935 r. Na dwa odrębne akty: „The Government of India Act 1935”, mający zaś 321 sekcji i 10 harmonogramów, jak również ustawa o rządzie Birmy z 1935 r., mająca 159 sekcji oraz 6 harmonogramów. Od końca XIX w. Hindusi coraz częściej domagali się większej roli w rządzeniu swoim krajem. Wkład Indii w wysiłki wojenne Wielkiej Brytanii, podczas pierwszej wojny światowej, uwarunkowywał, że nawet bardziej konserwatywne elementy brytyjskiego establishmentu politycznego odczuwały potrzebę zmian konstytucyjnych, co doprowadziło do uchwalenia ustawy rządu Indii z 1919 r. Ustawa ta wprowadziła nowy znany system rządowy jako prowincjonalne „biegunki”, tj. niektóre obszary rządowe (takie jak edukacja) zostały przekazane w ręce ministrów odpowiedzialnych przed ustawodawstwem prowincji, podczas gdy inne (takie jak porządek publiczny, jak również finanse) pozostały w rękach urzędników odpowiedzialnych przed Gubernatorem prowincji mianowanego przez Wielką Brytanię. Niemniej jednak ustawa była odzwierciedleniem zapotrzebowania Indian na większą rolę w rządzie, była ona także odzwierciedleniem obaw Brytyjczyków przed tym, co ta rola może oznaczać w praktyce dla Indii (i oczywiście dla tamtejszych interesów brytyjskich) - C. Bridge, *Holding India to the Empire: The British Conservative Party and the 1935 Constitution*, Oriental University Press, Indore 1986, s. 207-210.

<sup>1250</sup> B. Maheshwari, *Studies in Panchayati Raj*, Metropolitan Book Company, New Delhi 1963, s. 26-27.

<sup>1251</sup> Niepodległość, to dla Gandhiego poleganie na sobie ludzi praktykujących drogę urzeczywistnienia poprzez całkowitą otwartość na, powiedzmy, Brytyjczyków zorganizowanych w kolonialnych Indiach - najsłabszy przykład „innych”. Jest to także, jak pokazał Gandhi kwestionującemu jego humanitaryzm, praktyka bycia z biednymi, upośledzonymi i ciemniejszymi, myślenia tak jak oni, czerpania wody i uprawiania ziemi tak jak oni. To praktyka urzeczywistnienia poprzez ich służbę wszystkich innych, włącznie z policją i politykami - U.N. Gupta, *Indian Parliamentary Democracy*, Atlantic Publishers & Distributors, New Delhi 2003, s. 121-122.

<sup>1252</sup> E.M.S. Namboodiripad, *Mahatma i gandhyzm*, Książka i Wiedza, Warszawa 1959, s. 79-80; R.N. Lyer, *The Moral and Political Thought of Mahatma Gandhi*, Oxford University Press, Oxford 1973, s. 346-348.

Gandhi opowiadał się za koncepcją prawdziwej demokracji. Jej wyznacznikami miały być zasady: wolności (jednostki oraz społeczeństwa), niwelowania wyzysku człowieka przez człowieka, a także funkcjonowania elit, które znają nadzieje jak również aspiracje danego społeczeństwa<sup>1253</sup>. Antypatia zasad demokracji parlamentarnej łączyła się w rozważaniach Mahatmy Gandhiego z krytyką systemu partyjnego. Odnośnie do przyszłości Kongresu pisał: „Kongres w jego obecnej postaci i formie, jako narzędzie propagandy i aparat parlamentarny, jest już przeżytkiem. [...] Kongres nie może brać udziału w niezdrowej rywalizacji, jaka ma miejsce pomiędzy ugrupowaniami politycznymi a samymi organami komunalnymi”<sup>1254</sup>. Z tego względu postulował rozwiązanie istniejących już organizacji partyjnych Kongresu oraz przekazanie ich Stowarzyszeniu Sług Ludu (*Lok Sewak Sangh*)<sup>1255</sup>. Opowiadał się za formułą *Ram Radh* - państwa bożego. Osiągnięcie tegoż celu stanie się możliwe wówczas, gdy społeczeństwo ulegnie decentralizacji na płaszczyźnie gospodarczej, a także politycznej, również gdy wytworzą się więzi stanowiące jednostkę wraz z jej potrzebami na pierwszym miejscu. Bezpaństwowa wspólnota miała być zorganizowana na wzór panczajatu<sup>1256</sup>. W ten sposób Gandhi nawiązuje do tradycyjnej organizacji społeczeństwa, systemu dominującego w starożytnych Indiach, tzw. *warnaśramy*<sup>1257</sup>.

Mahatma Gandhi żywił głębokie przekonanie, że Indie nie potrzebują naśladować modelu zachodniej cywilizacji przemysłowej. Przyszłość, jak też los własnego kraju widział w odrodzeniu wspólnot wiejskich z ich tradycyjnym podziałem pracy i samowystarczalnością. Główne idee Gandhiego dotyczące rozwoju gospodarczego koncentrowały się w głównej mierze na wykorzystaniu tradycyjnych metod produkcji w ramach przedstawionego systemu wiejskiego. Swoje podejście Gandhi uzasadniał samą koniecznością przeciwstawienia się „złu” modernizacji<sup>1258</sup>.

---

<sup>1253</sup> T. Vithayathil, *Mahatma Gandhi and Promotion of Human Rights*, Pontificia Universitas Lateranese, Rome 1993, s. 116-117.

<sup>1254</sup> B. Mrozek, *Indie, Pakistan, Bangladesz. Studia historyczno-polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 98-99.

<sup>1255</sup> LSS został założony jako lokalny ruch społeczny w Manbhum przez przywódców takich jak Nibaranchandra Dasgupta i Bibhuti Dasgupta, którzy zostali zwolnieni z więzienia na początku lat 30. XX w. LSS był ruchem Gandhian pracującym dla Swaraj i reformy społecznej. Zakwestionowali hierarchie kastowe, głosząc Adivasis i Dalitom uczestnictwo w życiu społecznym i politycznym na równych zasadach z hinduistami z wyższej kasty. Organizacja dążyła do walki z dyskryminacją trędowatych - A.K. Majumdar, B. Singh, *Regionalism In Indian Politics*, Radha Publications, New Delhi 1997, s. 133-134.

<sup>1256</sup> V.T. Patil, I.A. Lokapur, *Gandhi's Concept of Decentralisation: Analysis*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983, s. 89; N.D. Palmer, *The Indian Political System*, Houghton Mifflin, Boston 1961, s. 164-165; V.T. Patil, I.A. Lokapur, *Gandhi's Concept of Decentralisation: Analysis*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983, s. 112-113.

<sup>1257</sup> A.S. Alteker, *State and Government in Ancient India*, Motilal Banarsidass, New Delhi 1958, s. 207-208.

<sup>1258</sup> A. Aziz, *Gandhian Economic System: Its Relevance to Contemporary India*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983, s. 185-187; T. Gerlach, *Indie w świadomości Indusów*, Ossolineum, Wrocław 1988, s. 89-90.

Odrzucając możliwość rozwoju nowoczesnego przemysłu, Gandhi szerzył pogląd, że Indie nie mogą pozwolić sobie na duże inwestycje związane z rozwojem zaawansowanej technologii. Muszą zatem zająć się wykorzystaniem środków, które posiadają do dyspozycji - tradycyjną technologią wykorzystującą nadwyżkę zasobów siły roboczej do produkcji na skalę masową. Zastosowanie tradycyjnej technologii przez miliony chłopów zapewniało im zatrudnienie, a także zwiększało poziom dochodów, zmniejszając jednocześnie frustracje i ubóstwo. Wykorzystanie tradycyjnych metod produkcji było także korzystne z moralnego punktu widzenia tzn. ochraniało członków wspólnoty przed negatywnymi aspektami rozwoju nowoczesnych społeczeństw<sup>1259</sup>.

Zdaniem Mahatmy Gandhiego idealna wieś powinna rozwijać rolnictwo i rzemiosło, w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, utrzymywać szkołę, teatr wiejski, dom kultury i posiadać urządzenia zapewniające dopływ świeżej wody<sup>1260</sup>. We wspólnotach miała panować równość niwelująca podziały na poszczególne kasty i niedotykalnych. Jawaharlal Nehru pisał o Gandhim: „Z tęsknotą cofał się myślą do owych dawnych czasów, gdy każda gmina wiejska posiadała autonomię i mniejszą lub większą samowystarczalność, gdy między produkcją, dystrybucją oraz konsumpcją samoczynnie ustalała się równowaga, gdy polityczna albo gospodarcza władza była rozproszona [...], gdy dominował pewien rodzaj prymitywnej demokracji, gdy przepaść między bogatym a biednym nie rzucała się tak bardzo w oczy, gdy nie znano ujemnych stron życia wielkomijskiego, a lud był ściśle związany z życiodajną ziemią i oddychał czystym powietrzem otwartych przestrzeni”<sup>1261</sup>.

Hasło powrotu do tradycyjnych stosunków produkcji, jak też samowystarczalności traktowane było przez Mahatma Gandhiego jako narzędzie w walce przeciw wiejskiej nędzy oraz ubóstwa. Zrozumiał, jak wiele brakuje jemu współczesnej wsi, dlatego też Gandhi skoncentrował się na rozwiązaniu najbardziej elementarnych problemów. W związku z tym kładł nacisk na odrodzenie dawnych i tradycyjnych rzemiosł: przedzenia, tkania, garbowania skór. Propagował budowę kanałów nawadniających oraz urządzeń sanitarnych, jak również używanie materiałów do budowy chat, na własny wyrób mydła i innych artykułów pierwszej potrzeby<sup>1262</sup>. Głosił zasady ruchu *swadeszi*, zwanego także ruchem *khadi* (rodzaj płótna).

---

<sup>1259</sup> R. Kahane, *India: A Syncretic Mode of Economic Legitimation*, [w:] *Orthodoxy, Heterodoxy and Dissent in India*, red. D. Shulman, De Gruyter Oldenbourg, München 1984, s. 139-140.

<sup>1260</sup> R.J. Gibała, *Tradycyjna myśl indyjska w ideologii odrodzenia narodowego*, [w:] *Problemy społeczno-gospodarcze i kulturowe krajów pozaeuropejskich*, red. E. Szymański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 51-52.

<sup>1261</sup> J.A. Kirk, *India and the World Bank: The Politics of Aid and Influence*, Anthem Press, London 2011, s. 120-121

<sup>1262</sup> J. Justyński, *Państwo i prawo w ideologii M.K. Gandhiego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1975, s. 45-46.

Był to ruch na rzecz rozwijania rodzimej produkcji, głównie tkanin oraz bojkotu towarów pochodzenia zagranicznego. Organizacja *swadeszi* miała doprowadzić do gospodarczego uniezależnienia się od Wielkiej Brytanii. Wszystkie te zaś postulaty mieściły się w ramach mobilizowania szerokich mas wokół sprawy niepodległości, a także przyszłości Indii jako zintegrowanej i spójnej wspólnoty<sup>1263</sup>.

Wskazując na działalność demokracji partycypacyjnej w mechanizmie panczajatów w niepodległych Indiach warto wspomnieć, iż po odzyskaniu niepodległości rząd Indii, z premierem Jawaharlalem Nehru na czele, dążył do zjednoczenia kraju na podstawie zasad demokratycznego systemu parlamentarnego. Zadanie to nie było proste, przede wszystkim z tego względu, że system panowania brytyjskiego w Indiach wspierał się na podziale prowincji, jak również księstw. Dlatego w wielu przypadkach prowadził on z jednej strony, do rozczłonkowania określonej narodowości między poszczególne prowincje, z drugiej zaś, do funkcjonowania prowincji wielonarodowych i wielojęzycznych<sup>1264</sup>.

W 1955 r. została powołana specjalna komisja do reorganizacji stanów. Celem stało się tworzenie stanów narodowych i w miarę jednojęzycznych. W ten sposób na podstawie Konstytucji Indii z dnia 26 stycznia 1950 r.<sup>1265</sup>, proklamującej Indie w charakterze republiki demokratycznej oraz ustawy o reorganizacji stanów z 1956 r. utworzono czternaście stanów, o których można powiedzieć, iż w zasadzie miały jednolity charakter językowy. Jak pisze jeden z biografów Indira Gandhi<sup>1266</sup>: „Kongres z powodów pryncypialnych sprzeciwiał się podziałowi krain podstawie kryterium wyznaniowego, gdyż klóciło się to z jego polityką sekularyzacyjną, i tylko z konieczności wyraził swą zgodę.

---

<sup>1263</sup> B.H. Farmer, *An Introduction to South Asia*, Routledge, London 1993, s. 120-121.

<sup>1264</sup> M. Kudelska, *Hinduizm. Mała Biblioteka Religii*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2006, s. 118-119.

<sup>1265</sup> *Konstytucja Republiki Indii*, tłum. J. Winczorek, [w:] *Konstytucje Świata*, red. K. Gralak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996; Ustawa zasadnicza Indii. Zawiera podstawowe zasady ustroju politycznego Indii, strukturę głównych organów państwowych, jak również podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Została uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 26 listopada 1949 r. oraz weszła w życie 26 stycznia 1950 r. Oryginał napisany był w języku angielskim. W preambule Indie określone są jako suwerenna, socjalistyczna, świecka republika demokratyczna. Ta wersja została ustalona 42. poprawką do Konstytucji z 28 sierpnia 1976 r. Pod względem ustroju politycznego, Indie są krajem federalnym z systemem parlamentarno-prezydenckim, a także z dwuizbowym parlamentem. Największy wpływ na kształt Konstytucji miał ustroj polityczny Wielkiej Brytanii. Jej twórcy czerpali także z doświadczenia konstytucyjnego Stanów Zjednoczonych, Kanady i Irlandii oraz Konstytucji weimarskiej i austriackiej. Część późniejszych poprawek powstała w oparciu o Konstytucję ZSRR z 1936 r. Jest to najdłuższa z obecnie występujących Konstytucji państwowych. Składa się ona z 24 części zawierających 345 artykułów, jak również 12 załączników - R.L. Maddex, *Constitutions of the World*, CQ Press, Washington 2008, s. 205-206.

<sup>1266</sup> Indyjska polityk, premier Indii w latach 1966-1977 oraz 1980-1984. Trzeci w historii premier Indii, a także centralna postać Indyjskiego Kongresu Ludowego. Jest drugim, co do długości piastującym urząd premierem Indii, a także jedyną kobietą sprawującą funkcję premiera w Indiach. Rządy Indiry Gandhi są różnie oceniane. Mimo tego, że miała silną osobowość, a jej rządy cieszyły się poparciem wielu grup społecznych w Indiach, to sam fakt wprowadzenia przez nią stanu wyjątkowego był kontrowersyjny, jak też zdaniem jego przeciwników dokonane w celu uchronienia własnej osoby - K. Frank, *Indira: The Life of Indira Nehru Gandhi*, HarperCollins, New York 2010, s. 156-157.

Przynależność wyznaniowa i językowa były w Indiach tak odległymi od siebie kryteriami, że podjęcie samej decyzji o podziale na bazie językowej oznaczało jednocześnie odrzucenie podziału według wyznawanych religii<sup>1267</sup>. Dominującą rolę w systemie politycznym Indii odgrywała, a także odgrywa Partia Kongresowa<sup>1268</sup>, wywodząca się z Kongresu Narodowego. Niewątpliwie takiej sytuacji sprzyjał, jak również wspiera nadal - brak silnej opozycji oraz większościowy system ordynacji wyborczej, preferujący duże ugrupowania. Jednak pojęcie „dominującej roli” nie do końca wyjaśnia fenomen Kongresu w niepodległych Indiach. Być może należałoby zwrócić uwagę na rodzaj swoistego porozumienia narodowego, którego wyznacznikiem stał się Kongres<sup>1269</sup>. Proces przemijania tego rodzaju porozumienia prowadziłby do wzrostu polaryzacji politycznej. Fakty z najnowszej historii politycznej Indii, wydają się potwierdzać postawioną tezę<sup>1270</sup>.

Dokonując podziału kompetencji między centrum i stanami, utworzono trzy odrębne listy zagadnień. Na pierwszej liście zawarto uprawnienia rządu centralnego. Objęły one 97 spraw z zakresu obronności, prowadzenia polityki zagranicznej, podatków oraz finansów, czy komunikacji w skali ogólnokrajowej. Drugi spis dotyczył 66 zagadnień pozostających w gestii władz stanowych. Stanom powierzono między innymi problemy rolnictwa, oświaty, zdrowia, utrzymania porządku publicznego, wymiar sprawiedliwości, samorząd oraz handel. Trzeci wykaz zawiera katalog uprawnień legislacyjnych dotyczących 47 kwestii wspólnych dla centrum i stanów. Dotyczą one prawa karnego, ubezpieczeń społecznych, planowania społecznego oraz gospodarczego, jak również spraw prasy.

---

<sup>1267</sup> G. Kalmar, *Indira Gandhi*, tłum. T. Kulisiewicz, Książka i Wiedza, Warszawa 1989, s. 261-262.

<sup>1268</sup> Powstała w 1885 r., początkowo partia za cel stawiała sobie zapewnienie większego wpływu na sytuację polityczną wyedukowanych Hindusów. Początkowo INC nie był przeciwny wobec brytyjskich rządów. Pierwsze spotkanie zorganizował brytyjski polityk i urzędnik korpusu cywilnego - Allan Octavian Hume. Odbłyło się ono w Bombaju, za zgodą ówczesnego wicekróla. Później jednak żądania stały się bardziej radykalne, a organizacja zaczęła brać udział w ruchu niepodległościowym. W tym momencie powstały w INC dwa obozy: Garam Dal - radykalna (dosł. „Gorąca Frakcja”), a także Naram Dal - umiarkowana (dosł. „Miękka Frakcja”). Po I wojnie światowej nieformalnym przywódcą INC stał się Mahatma Gandhi. W tym czasie Kongres stał się organizacją zrzeszającą ludzi o bardzo różnych poglądach - radykalnych socjalistów, tradycjonalistów, jak też hinduskich i muzułmańskich konserwatystów. INC stał się pierwszą organizacją zrzeszającą miliony ludzi, w różny sposób walczących z kastowością, biedą, religijnymi i etnicznymi różnicami. W krótkim czasie Kongres przerodził się z elitarnej grupy zanglicyzowanych Hindusów w organizację rewolucyjną liczącą sobie 15 milionów członków. W 1927 r. lider Kongresu, J. Nehru po raz pierwszy przedstawił w imieniu partii kongresowej rezolucję, w której domagał się pełnej narodowej niepodległości - F. Moraes, *Jawaharlal Nehru*, Jaico Publishing House, Mumbai 2008, s. 209-210.

<sup>1269</sup> D.P. Singhal, *A History of the Indian People*, Methuen, London 1983, s. 106-107; właściwie pisze na temat Kongresu Janina Szatkowska - „W stabilne funkcjonowanie państwa indyjskiego okresu niepodległości wniosła swój potężny wkład partia kongresowa. Jej działalność polega na umiejętnym i przeważnie skutecznym łączeniu zapożyczonych struktur oraz reguł działania politycznego z pewnymi wartościami, umiejętnościami i postawami właściwymi dla samej kultury indyjskiej” - J. Szatkowska, *Kwestia narodowa w Indiach*, [w:] *Postacie narodów a współczesność*, red. K. Gawlikowski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1984, s. 348-349.

<sup>1270</sup> M. Marczevska-Rytko, *Indyjski kongres narodowy w warunkach konsolidowania systemu demokratycznego*, [w:] *Ideologie, doktryny i ruchy narodowe. Wybrane problemy*, red. S. Stępień, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 261-262.

Prawo federalne jest nadrzędne w stosunku do samego prawa stanowego<sup>1271</sup>. W sytuacjach wyjątkowych parlament centralny może przejmować sprawy zarezerwowane dla parlamentów stanowych. Istota systemu polega na bezspornej kontroli władz stanowych przez władze centralne. Część naukowców kategoryzuje Indie jako państwo quasi-federacyjne. Dlatego podkreślane są cechy charakterystyczne dla państwa jednolitego, a nie federacyjnego<sup>1272</sup>. Siła, a także prestiż centrum zostały wzmocnione między innymi dzięki przejęciu inicjatywy i kontroli w kwestiach planowania gospodarczego, wyznaczania kierunków rozwoju, reform społecznych, reformy administracji, jak również dominacji w sferze polityki zagranicznej, jak też obrony. Istniały wprawdzie tendencje decentralizacyjne, należy jednak stwierdzić, iż odgrywały one rolę drugoplanową. Faktem jest, że problemy indyjskiego federalizmu ściśle wiązały się z potrzebą utworzenia stanowego rządu, który był niezbędny do sprostania wyzwaniom ekonomicznym i politycznym z jednej strony oraz regionalnym resentymentom z drugiej<sup>1273</sup>.

W praktyce pełnia władzy wykonawczej skupia się w rękach premiera. W związku z tym głoszone przez niego przekonania i koncepcje w dużej mierze wpływają na kształt przeobrażeń społecznych, politycznych, a także gospodarczych. Słusznie twierdzi Norman D. Palmer, kiedy odnotowuje, że rząd indyjski jako centrum otrzymał dużą władzę, oraz to, że od chwili odzyskania niepodległości władza ta była swobodnie wykorzystywana zarówno do wytyczania planów gospodarczych, jak i do likwidowania kontrowersji regionalnych<sup>1274</sup>. W okresie rządów Jawaharlala Nehru oraz niekwestionowanej pozycji Kongresu siła rządu centralnego została niejako zwielokrotniona, w następstwie charyzmatycznej władzy jednego przywódcy i jednej partii. Warto także zauważyć, iż zasługi Nehru w procesie konsolidowania systemu demokratycznego w Indiach są trudne do przecenienia<sup>1275</sup>. Powinno się podkreślić, że ze względu na przyjęcie w niepodległym państwie samej wizji modernizacyjnej, jak też industrializacyjnej, prezentowano różne stanowiska wobec panczajatów<sup>1276</sup>.

---

<sup>1271</sup> I.P. Suda, *Indian Constitutional Development and National Movement*, Jai Prakash Nath & Company, Meerutt 1956, s. 523-524; G.N. Joshi, *The Constitution of India*, Macmillan, London 1954, s. 32-33; C.H. Alexandrowicz, *Is India a Federation?*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1954, t. 3, nr 3, s. 898-899.

<sup>1272</sup> V. Lal, *The History of History: Politics and Scholarship in Modern India*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 322-323.

<sup>1273</sup> B.N. Schoenfeld, *Federalism in India*, Public Affairs Press, Washington 1960, s. 189-190.

<sup>1274</sup> S.N. Sen, *Ancient Indian History and Civilization*, South Asia Books, New Delhi 1988, s. 264-265.

<sup>1275</sup> S.K. Dey, *Panchayati Raj - a Synthesis*, Asia Publishing House, Mumbai 1961, s. 91-95.

<sup>1276</sup> J. Narayan, *Swaraj for the People*, Sarva Seva Sangh Prakashan, Varanasi 1977, s. 41; Javarprakash Narayan opowiadał się za systemem gminnej demokracji w miejsce demokracji parlamentarnej. W jego zaś przekonaniu system panczajatów oraz demokracja parlamentarna wykluczają się - P. Spear, R. Thapar, T.G. Spear, *A History of India*, t. 2, Penguin Books, London 1990, s.106-107; tymczasem Surendra Kumar Dey uważał, że obie formy można pogodzić w ramach Jednego systemu demokratycznego - S.K. Dey, *op. cit.*, s. 79-80.

Rozbieżności dały o sobie znać, już na etapie przygotowywania Konstytucji niepodległych Indii. Wprawdzie do Konstytucji włączono zapis odnoszący się do samorządów wiejskich, ale nie miał on charakteru obligatoryjnego. Zgodnie z treścią art. 40 Konstytucji Indii państwu zalecono podjęcie kroków zmierzających do zorganizowania wiejskich panczajatów. Przyjęto także, że zostaną one wyposażone w kompetencje oraz zakres władzy, dzięki którym możliwa będzie ich działalność<sup>1277</sup>. W dniu 2 października 1952 r. zapoczątkowany został program rozwoju wspólnot wiejskich (*Community Development Program*)<sup>1278</sup>. Niepowodzenia w jego realizacji doprowadziły do powołania specjalnej komisji, której przewodniczył Balvant Ray Mehta<sup>1279</sup>. Jej celem stała się analiza przy dotychczasowych niepowodzeniach, a także wskazanie zaleceń na przyszłość. Zgodnie ze wskazówkami samej komisji Mehty z 1957 r., w Indiach powrócono do idei głoszonych przez Mahatmę Gandhiego i przyjęto program demokratycznej decentralizacji pod nazwą *Panchayati Raj*. Zakładał on tworzenie systemu demokratycznych panczajatów<sup>1280</sup>.

W wymiarze instytucjonalnym system *Panchayati Raj* miał charakter trójszczeblowy. Na poziomie wsi działał *Gram Panchayat*, na szczeblu zespołu wsi, osiedla funkcjonował *Panchayat Samiti*, zaś na miejscu powiatu - *Zila Parishad*. Najważniejszymi jednostkami w systemie, miały być te stopnia pośredniego - *Panchayat Samiti*. Na etapie *Gram Panchayat* przedstawiciele mieli być wybierani w sposób bezpośredni.

<sup>1277</sup> N.J. Chander, *Coalition Politics: The Indian Experience*, Concept Publishing Company, New Delhi 2004, s. 121-122.

<sup>1278</sup> Program rozwoju społeczności był największym programem odbudowy obszarów wiejskich podjętym przez rząd wolnych Indii. Został on różnie opisany jako cząstka nadziei i szczęścia dla dwóch trzecich populacji Indii, testament emancypacji, wypowiedzenia wojny ubóstwu, ignorancji, nędzy oraz chorobom, pod którymi cierpią miliony. Program dąży do odzyskania utraconego raju. Ma on przynieść zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną łaskę indyjskiej wiosce. Podjęto próbę przebudzenia go z długiego odrętwienia od wieków, żeby tylko mógł on zrealizować swój obowiązek życiowy, a także otrząsnąć się z letargu i współpracować z agencjami rządowymi w celu poprawy swojego losu. Program rozwoju społeczności w obecnej konstrukcji jest zasadniczo koncepcją amerykańską. Jest to poniekąd kulminacja ekonomii odbudowy obszarów wiejskich, jaką poznano i rozwinięto w Stanach Zjednoczonych, a jej praktyczna przydatność jest uzasadniona w okolicznościach indyjskich. Program powstał z eksperymentów przeprowadzonych w Etawah i Gorakhpur pod inspiracją Alberta Meyersa. Komisja Planująca ujęła Program Rozwoju Społeczności następująco: „Rozwój społeczności jest próbą spowodowania społecznej i ekonomicznej transformacji życia na wsi poprzez wysiłki samych ludzi”. Według Pandit Nehru projekty te mają duże znaczenie „Nie tyle ze względu na materialne osiągnięcia, które przyniosłyby, ale o wiele bardziej, ponieważ zdają się budować społeczność, jak też jednostkę oraz uczynić z niej twórcę własne ośrodki wiejskie i Indie w szerszym tego słowa znaczeniu”. Ma to na celu zastosowanie go do koncepcji społeczności wiejskiej jako całości, eliminując różnice kastowe, religijne i ekonomiczne - S. Dutt, *Identities and the Indian State: An Overview*, „Third World Quarterly”, t. 3, nr 19, s. 411-413.

<sup>1279</sup> Polityk indyjski, który był drugim głównym ministrem stanu Gujarat w Indiach. Uczestniczył w indyjskim ruchu niepodległościowym, a później pełnił różne urzędy publiczne. Uważany jest za „architekta *Panchayati Raj*” ze względu na swój wkład w demokrację. Komitet któremu zaś przewodniczył, przedłożył raport w dniu 24 listopada 1957 r. i zalecił ustanowienie programu „demokratycznej decentralizacji”, który ostatecznie stał się znany jako *Panchayati Raj*. Głównym celem systemu *Panchayati Raj* jest lokalne rozwiązywanie lokalnych problemów oraz uwrażliwienie ludzi na problemy polityczne - M. George, *Status of Panchayati Raj in the States of India 1994*, Concept Publishing Company, New Delhi 1995, s. 76-77.

<sup>1280</sup> J. Echeverri-Gent, *Politics in India's Decentred Polity*, [w:] *India Briefing. Quickening the Pace of Change*, red. A. Ayres, P. Oldenburg, Routledge, London 2001, s. 19-21.

Proponowany system *Panchayati Raj* miał działać w ramach indyjskiego systemu demokracji parlamentarnej. Jak słusznie zauważa Norman D. Palmer „*Panchayati Raj*”<sup>1281</sup>, podstawowe komórki demokracji i demokracja panchajatów mają na celu stworzenie nowych wzorców terenowego samorządu oraz administracji, a także zmobilizowanie narodu do współpracy w dziele rozwoju kraju. Dzięki takim eksperymentom terenowy samorząd otrzymuje nowe wymiary<sup>1282</sup>.

Założenia, które sobie stawiano, było między innymi umożliwienie kontaktu między władzami terenowymi oraz stanowymi, wzmocnienie lokalnego poczucia odpowiedzialności, pobudzenie do działania nowych przywódców, koordynowanie działań na szczeblu lokalnym. Pierwszym zaś stanem, w którym wprowadzono *Panchayati Raj* był Rajastan<sup>1283</sup>. Z czasem kolejne stany odwołały się do postulowanych rozwiązań. Pomimo dużych nadziei, także na szczeblu władzy centralnej należy stwierdzić, że praktyka odbiegała od proponowanego modelu. W 1977 r. została powołana komisja pod kierownictwem Ashoka Mehty<sup>1284</sup>, której zadaniem było usprawnienie systemu działania panchajatów. W raporcie opublikowanym w 1978 r. ujednoznaczono na niezbędną zastąpienie systemu trójstopniowego, strukturą dwustopniową.

---

<sup>1281</sup> W Indiach *Panchayati Raj* ogólnie odnosi się do systemu samorządu lokalnego w Indiach wprowadzonego poprawką konstytucyjną w 1992 r., chociaż opiera się on na tradycyjnym systemie panchayat subkontynentu indyjskiego. Ten mechanizm *Panchayati Raj* został sformalizowany w 1992 r., po badaniu przeprowadzonym przez indyjskie komitety na temat różnych możliwości wdrażania bardziej zdecentralizowanej administracji. Współczesnego *Panchayati Raj*, a także jego *Gram Panchayats* nie należy mylić z pozakonstytucyjnymi *Khap Panchayats* (bądź *Caste Panchayats*) w północnych Indiach. *Panchayati Raj* funkcjonuje teraz jako system zarządzania, w którym *Gram Panchayats* są podstawowymi jednostkami administracji lokalnej. System ma trzy poziomy: *Gram Panchayat* (poziom wioski), *Mandal Parishad* lub *Block Samiti* bądź *Panchayat Samiti* (poziom bloku), jak również *Zila Parishad* (poziom dystryktu). Został sformalizowany w 1992 r. przez 73. poprawkę do indyjskiej Konstytucji. Obecnie system *Panchayati Raj* istnieje we wszelkich stanach z wyjątkiem Nagaland, Meghalaya i Mizoram oraz na wszystkich terytoriach Unii bez Delhi. Panchayats otrzymują fundusze z trzech źródeł: lokalne dotacje dla organów, zgodnie z zaleceniami Centralnej Komisji Finansów, środki na realizację programów sponsorowanych centralnie oraz środki uwolnione przez rządy stanowe na podstawie rekomendacji samych Państwowych Komisji Finansowych - S.K. Mitra, V.B. Singh, *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*, Sage Publications, New York 1999, s. 105-106.

<sup>1282</sup> A. Gledhill, *The Republic of India: The Development of its Laws and Constitution*, New York 1970, s. 209-210.

<sup>1283</sup> Stan w północno-zachodnich Indiach, położony w ich zachodniej części. Stolicą, a zarazem największym miastem jest Jaipur. Został utworzony 1 listopada 1956 r. Jest to obecnie największy pod względem powierzchni stan Indii. Radżastan graniczy z Pakistanem oraz z następującymi stanami Indii: Gujarat, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh, Haryana, a także Pendżab - D. Duff, *Holmes Principles of Physical Geology*, Routledge, London 1993, s. 181-182.

<sup>1284</sup> Indyjski polityk, bojownik o wolność oraz polityk. Pomógł zorganizować socjalistyczne skrzydło Kongresu Socjalistycznej Partii Indyjskiego Kongresu Narodowego, wraz z Rambriksh Benipuri, Jaya Prakash Narayan. Mocno zaangażowany w politykę, a także rząd miasta Bombaju. W latach 1946-1947 został burmistrzem Miasta Bombaju. Mehta wycofał się z aktywnej polityki na początku lat 50., oraz napisał kilka książek na temat swoich doświadczeń, walki o wolność Indii i znaczenia reform. W 1950 r. wybrany na przewodniczącego ósmej sesji Partii Socjalistycznej. Był także członkiem-założycielem pierwszego Organu Zarządzającego Krajowej Rady Stosowanych Badań Ekonomicznych w New Delhi, pierwszego niezależnego instytutu polityki gospodarczej funkcjonującego w Indiach oraz założonego w 1956 r. - V. Grover, *Asoka Mehta*, Deep & Deep Publications, New Delhi 1994, s. 11-12.



Jako podstawę systemu zaproponowano *Mandal Panchayats*, łączącą grupę wsi o liczbie ludności w przedziale 15-20 tys<sup>1285</sup>. Na poziomie wyższym miały pozostać *Zila Parishad*<sup>1286</sup>. Zalecano zmniejszenie instytucji *Panchayati Raj* od rządu dzięki m.in. posiadaniu dochodów własnych w ramach samorządu. Utworzenie komitetów sprawiedliwości społecznej w każdej z *Zila Parishad*, jak również uczestnictwo partii politycznych w pracach instytucji *Panchayati Raj*. W literaturze podkreśla się, że z instytucji wspomagających oraz koordynujących rozwój wsi panczajaty miały stać się instytucjami w pełni politycznymi<sup>1287</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, w Konstytucji Indii w sposób powszechny odniesiono się do samej idei panczajatów. Status konstytucyjny został im nadany dopiero w 1992 r. zgodnie z zapisami poprawek 73. oraz 74. 73. Poprawka do Konstytucji Indii, dotyczy wiejskiego samorządu lokalnego i obowiązuje od 24 kwietnia 1993 r., zaś 74. poprawka odnosi się do samorządu miejskiego, jak też weszła w życie z dniem 1 czerwca 1993 r. 73. korekta do Konstytucji znalazła się w części IX. Na mocy tej poprawki wprowadzono trójstopniowy system *Panchayati Raj* we wszystkich stanach z liczbą mieszkańców ponad dwa miliony. Wybory do ciał lokalnych są przeprowadzane regularnie co pięć lat. W poszczególnych radach zarezerwowano miejsca dla grup wyróżnionych: kast i plemion (*Scheduled Castes, Scheduled Tribes*)<sup>1288</sup>, a także kobiet. Nastąpiło przekazanie władzy oraz odpowiedzialności na poziom panczajatów (np. w zakresie tworzenia planów rozwoju gospodarczego, pobierania podatków, ceł czy opłat).

---

<sup>1285</sup> B. Neuborne, *The Supreme Court of India*, „International Journal of Constitutional Law”, t. 1, nr 3, 2003, s. 476-478.

<sup>1286</sup> *Zila Parishad* jest organem wybranym. *Block Pramukh* wraz z *Block Panchayat* są również reprezentowani w *Zila Parishad*. Członkowie legislatury stanowej i parlamentu Indii są członkami *Zila Parishad*. Członkowie *Zila Parishad* są wybierani z dystryktu na podstawie franczyzy dla dorosłych na okres pięciu lat. *Zila Parishad* ma od 50 do 75 członków. Są miejsca zarezerwowane dla zaplanowanych kast, zaplanowanych plemion, innych zacofanych klas i kobiet. Radni ci są wybierani w bezpośrednich wyborach z okręgów wyborczych w okręgu. Przewodniczącymi wszystkich *Panchayat Samitis* w okręgu są członkowie *Zilla Parishad* z urzędu. Parafii przewodniczy prezydent i wiceprezydent. Zastępcą dyrektora generalnego departamentu administracji ogólnej na szczeblu dystryktu jest z urzędu sekretarz *Zilla Parishad*. Dyrektor naczelny, który jest urzędnikiem IAS lub wyższym urzędnikiem służby państwowej, kieruje całą strukturą administracyjną *Zilla Parishad*. Nadzoruje wydziały parafii oraz jest wspierany przez zastępców dyrektorów generalnych i innych urzędników na szczeblu dystryktów oraz bloków - Y.K. Malik, V.B. Singh, *Bharatiya Janata Party: An Alternative to the Congress (I)?* „Asian Survey” t. 32, nr 4, 1992, s. 318-320.

<sup>1287</sup> M.V. Pylee, *Constitutional Government in India*, S Chand & Company, New Delhi 2004, s. 141-142; G. Bywalec, *Uwarunkowania rozwoju samorządności wiejskiej w Indiach*, „Więś i Rolnictwo” 2004, nr 1, s. 120-121.

<sup>1288</sup> Pojęcia prawne zawarte w legislacji indyjskiej, odnoszące się do grup społecznych o najniższym statusie ekonomicznym, wielokrotnie wykluczonych z tradycyjnego społeczeństwa indyjskiego, wyraźnie wymienionych w Konstytucji Indyjskiej i pochodnych aktach prawnych. W okresie władzy brytyjskiej grupy te określane były jako *depressed classes* (klasy uciskane). Samo pojęcie *Scheduled Castes* częściowo pokrywa się z potocznym określeniem „niedotykalni” (*untouchables*), czy też „pariasi” (*outcasts*), preferowanym przez członków tych społeczności, zaś *Scheduled Tribes* z pojęciem *Adivasi*. Według danych ze spisu powszechnego z 2001 r. (Census of India 2001), członkowie *Scheduled Castes* stanowili około 16%, natomiast członkowie *Scheduled Tribes* prawie 8% ogółu społeczeństwa Indii - Y. Atal, *Sociology and Social Anthropology in India*, Pearson Education India, Noida 2009, s. 91-95.

W ten sposób stworzone zostały formalnoprawne podstawy rozwoju samorządności wiejskiej wpisane w obowiązujący w Indiach system demokracji parlamentarnej<sup>1289</sup>. Praktykę i opinie dotyczące działalności *Panchayati Raj* zawiera praca zbiorowa „Panchayati Raj and Local Governance. Through the Eyes of Writers and Thinkers”<sup>1290</sup>.

Przechodząc do demokracji bezpośredniej funkcjonującej w Wschodniej Republice Urugwaju należy stwierdzić, jak słusznie zauważa D. Nohlen, iż demokracje, a dokładniej prezydenalizmy, w Ameryce Łacińskiej mają „Zdolność do adaptowania się do konkretnych warunków politycznych, ekonomicznych, czy społecznych”. Reżimów politycznych państw Ameryki Łacińskiej nie można uznać za „ugruntowane” i stateczne. Mają wspólne cechy, należą do nich m.in. eksperymenty demokratyczne końca XIX w., tradycja republikańska, prezydenalizm, silna pozycja armii, schemat przemienności rządów demokratycznych oraz dyktatur wojskowych bądź cywilnych, co pozwala zaszeregować je do kategorii demokracji nieskonsolidowanych. Na tym zaś podłożu, pozytywnie wyróżnia się Wschodnia Republika Urugwaju<sup>1291</sup>.

Pryncypialnie, same mechanizmy demokracji bezpośredniej w Ameryce Łacińskiej<sup>1292</sup> pojawiły się pod koniec lat. 70., kiedy nastąpiła III fala demokratyzacji. Dopiero zaś lata 90. (kiedy to większość państw latynoamerykańskich, dokonała reform ustaw zasadniczych) okazały się w tej kwestii przełomowe. Można stwierdzić, że doświadczenia z demokracją bezpośrednią są okresem krótkotrwałym.

---

<sup>1289</sup> J. Echeverri-Gent, *op. cit.*, s. 23-25; S. K. Mitra, *Making Local Government Work: Local Elites, Panchayati Raj and Governance in India*, [w:] *The Success of India's Democracy*, red. A. Kohli, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 184-186.

<sup>1290</sup> B.K. Sinha, K.G. Iyer, *Panchayati Raj and Local Governance. Through the Eyes of Writers and Thinkers*, National Institute of Rural Development, Hyderabad 2009, s. 44-45; Obrady pańczajatu wyglądają podobnie jak w przywołanym tekście: „Wioska Veerampatinam koło Pondicherry jest zarządzana przez pańczajat tradycyjny. Jest to przykład jedyny w swoim rodzaju, nie świadczący o tym, że wszystkie rady działają tak samo lub nawet podobnie. [...] obrady pańczajatu rozpoczynają się o 9:00 rano w każdą niedzielę, która jest dniem ustawowo wolnym od pracy, ale nie świątecznym. Uczestniczy w nich 25 osób, sami mężczyźni, siedzący każdy na swojej macie, które są ułożone demokratycznie w półokrąg. Konstytucja nakazuje udział kobiet, a także przedstawicieli niskich kast, ale to zalecenie pozostaje wciąż na papierku. Członkowie rady są wybierani przez wszystkich mieszkańców wioski, w tym pariasów na jeden rok, bez możliwości powtórzenia mandatu w kolejnym roku. W ten sposób wielu mieszkańców wioski zasiada w radzie raz w życiu. Spośród siebie wybierają oni zarząd składający się z pięciu osób - naczelnika, jego dwóch zastępców, sekretarza, jak też skarbnika, debatujących nad sprawami zapowiedzianymi oraz ogłoszonymi pisemnie na tablicy ogłoszeń tydzień wcześniej. [...] Mieszkańcy całej wioski są obecni podczas obrad pańczajatu i choć uczestniczą tylko pasywnie, to sprawują oni kontrolę społeczną nad wszystkim, co się dzieje. Obrady mają zaś uroczysty charakter, przypominają bardziej wokandę sądową niż obrady starostwa. Decyzje nie są podejmowane drogą głosowania, tymczasem każdy wysłuchuje argumentów drugiego i dochodzi do konsensusu, którego wypracowanie trwa niekiedy kilka godzin. Następnie zostaje ogłoszona sentencja. Wioska stoi na straży wykonania decyzji podjętej przez pańczajat. Kto nie usłucha jest skazany na wyrzucenie z wioski, swego rodzaju śmierć publiczną” - B.K. Sinha, K.G. Iyer, *op. cit.*, s. 46-49.

<sup>1291</sup> D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, [w:] *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, red. D. Nohlen, B.M. Fernández, Nueva Sociedad, Caracas 1998, s. 117-118.

<sup>1292</sup> Termin obejmujący 20 krajów oraz 9 autonomii Ameryki Południowej i Ameryki Środkowej - W. Mignolo, *The Idea of Latin America*, Blackwell, Oxford 2008, s. 69.

Niektóre państwa (m.in. Meksyk, Honduras, Boliwia, Dominikana) zupełnie nie posiadają zapisów o demokracji bezpośredniej. W Państwie Ameryki Centralnej tj. Kostaryka, częściej ona jest stosowana na poziomie lokalnym. Natomiast Nikaragua, Paragwaj, a także Salwador nigdy w swojej historii istnienia państwa nie użyły mechanizmów demokracji bezpośredniej. Godnym wyjątkiem ponownie jest Wschodnia Republika Urugwaju, która wpisała system demokracji bezpośredniej na początku XX w. do swojej istniejącej Konstytucji Wschodniej Republiki Urugwaju z dnia 27 listopada 1967 r.<sup>1293</sup>.

Warto także wskazać, że nie ma spójnej terminologii, jak też typologii dotyczącej demokracji bezpośredniej. Poszczególne państwa, stosując różnorodne nazwy do określenia tych samych procesów. Autorka Alicia Lissadini wśród nich wyróżnia:

- 1) Referendum konstytucyjne obowiązkowe (*referendo constitucional obliga torio, referendo compulsivo*), dopisane w 1934 r. w Konstytucję Urugwaju, Wenezueli w 1999 r., a ostatnio dopisane w Ekwadorze w 2008 r. oraz Boliwii w 2009 r.,
- 2) Referendum abrogacyjne (*referendo abrogatorio, „veto popular”*) w Ameryce Łacińskiej stosowane w Urugwaju od 1967 r., Kolumbii od 1991 r., Ekwadorze od 2008 r. i Wenezueli od 1999 r.,
- 3) Inicjatywę ludową (*iniciativa ciudadana, „legislación directa”*) uzewnętrzniająca się w Konstytucjach Kolumbii od 1991 r., Boliwii w 2004 r. i 2009 r., Ekwadoru od 2008 r., Urugwaju od 1967 r. oraz Wenezueli od 1999 r.,
- 4) Referendum konsultacyjne (*referendo consultivo, plebiscito, „referendo ad hoc”*) zapisane w Konstytucjach Argentyny od 1994 r., Paragwaju od 1994 r., Ekwadoru od 2008 r. i Wenezueli od 1999 r.,
- 5) Recall (*revocatoria del mandato, “destitución legislativa”*), w Ameryce Łacińskiej zastosowane wobec prezydenta Hugo Chaveza na przełomie 2003 oraz 2004 r.<sup>1294</sup>, jak również Evo Moralesa w 2008 r.<sup>1295</sup>. Ponadto na szczeblu lokalnym w Peru w 2004 r. w Puno, w prowincji Tilali w celu odwołania burmistrza<sup>1296</sup>.

---

<sup>1293</sup> Ch. Wagner, *Politik in Uruguay 1984-1990. Probleme der demokratischen Konsolidierung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1991, s. 54-55; P.H. Warf, *Uruguay - Zimbabwe, [w:] Constitutions of the Countries of the World*, red. G.H. Flanz, t. 20, Oceana Publications, New York 2003.

<sup>1294</sup> Lokale wyborcze zostały otwarte o godzinie 6 rano czasu wenezuelskiego w dniu 15 sierpnia 2004 r. Później tego dnia, w obliczu 70% frekwencji, długich kolejek oczekujących wyborców i opóźnień zastrzonych przez użycie nowego elektronicznego sprzętu do głosowania i skanerów linii papilarnych, władze wyborcze zgodziły się dwukrotnie przedłużyć zamknięcie głosowania: 4-godzinne przedłużenie terminu, które zajęło do godziny 20.00, a następnie dodatkowe cztery godziny ogłoszone późnym wieczorem, co doprowadziło do głosowania aż do północy. Okazało się, że rekordowa liczba głosujących była za nieodwołaniem prezydenta Hugo Chaveza tj. wynik 59% dla wariantu „nie” - A.L. Carriquiry, *Election Forensics and the 2004 Venezuelan Presidential Recall Referendum as a Case Study*, “Statistical Science” 2011, t. 26, nr 4, s. 14-15.

<sup>1295</sup> Głosowanie odbyło się w celu ustalenia, czy Evo Morales, wiceprezydent Álvaro García Linera oraz ośmiu z dziewięciu prefektów departamentalnych powinno pozostać na stanowiskach.

Natomiast autorka Anita Breuer w swojej publikacji naukowej wskazuje na 5 typów instytucji demokracji bezpośredniej występujących w Ameryce Łacińskiej do których zalicza:

- 1) Referendum obowiązkowe (*mandatory referendum*) - uruchamiane automatycznie w konkretnych sytuacjach opisanych w ustawie zasadniczej m.in. Boliwii, Brazylii, Kolumbii, Kostaryki, Ekwadoru, Salwadoru, Gwatemali, Panamy, Paragwaju oraz Peru,
- 2) Proaktywne referendum (*proactive referendum*) - inicjowane przez legislaturę lub egzekutywę i poddawane pod powszechne głosowanie,
- 3) Retroaktywne referendum (*reactive referendum*) - inicjowane przez legislaturę bądź egzekutywę w kierunku poddania pod głosowanie propozycji, która została sformułowana przez drugą władzę,
- 4) Proaktywną inicjatywę (*proactive initiative*) - wymagającą zaś zebrania określonej liczby podpisów pod wnioskiem, aby dana propozycja ustawy została poddana pod głosowanie,
- 5) Retroaktywną inicjatywę (*reactive initiative*), która jest podobna do proaktywnej, z tą różnicą, że poddaje się pod głosowanie też prawo utworzone tylko przez ustawodawcę<sup>1297</sup>.

Ponadto według Davida Altmana można jeszcze wyróżnić następującą typologię demokracji bezpośredniej występującej w Ameryce Łacińskiej, zalicza do niej:

- 1) Plebiscyty konsultacyjne (*plebiscitos consultativos*) - zwoływane odgórnie przez legislaturę lub egzekutywę, gdy ta chce poznać opinię społeczeństwa na konkretny temat (stosowane często przez władze Ekwadoru, a także w Argentynie w 1984 r., gdy władze chciały poznać opinię społeczeństwa odnośnie kanału Beagle<sup>1298</sup>),

---

Morales otrzymał ponad 67% głosów wsparcia, a sześciu z ośmiu prefektów powróciło. Prefekci Departamentu Cochabamba i Departamentu La Paz zostali pokonani i musieli stawić czoła reelekcji - S. Gardner, *Morales Seen Winning Bolivia Vote, Reforms in Air*, Reuters, London 2008, s. 7-8.

<sup>1296</sup> D. Breuer, *Instituciones de democracia directa*, „Democratization” 2007, t. 14, nr 4, s. 558-559.

<sup>1297</sup> A. Lissidini, *Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*, Escuela de Política y Gobierno - UNSAM, Buenos Aires 2007, s. 12-14.

<sup>1298</sup> Cieśnina pomiędzy wyspami archipelagu Ziemi Ognistej. Nazwa cieśniny pochodzi od brytyjskiego statku HMS Beagle, który przebył ją podczas ekspedycji Charlesa Darwina. Granica między Argentyną a Chile, wzdłuż kanału Beagle była sporna przez wiele lat. Źródłem zaś konfliktu stała się przynależność do jednego z państw wysp Picton, Lennox i Nueva oraz wód Kanału Beagle, jak również związane z tym możliwości rybołówstwa, prawdopodobne złoża ropy naftowej, a także potencjalne prawa do Półwyspu Antarktycznego. Niniejszy spór narastał w latach osiemdziesiątych XX w. doprowadził do konfliktu zbrojnego, który jednak nie był prowadzony na szeroką skalę. Zakończył się on przy udziale mediacji papieża Jana Pawła II - 23 stycznia 1984 r. podpisano a 2 maja 1985 r. ratyfikowano Traktat o Pokoju i Przyjaźni Argentynsko-Chilijskiej (Tratado de Paz y Amistad Argentino-Chileno). W wyniku zaś porozumienia Chile otrzymało wyspy a Argentyna większość praw morskich - M. Laudy, *The Vatican Mediation of the Beagle Channel Dispute: Crisis Intervention and Forum Building*, [w:] *Words Over War: Mediations and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, red. M.C. Greenberg, J.H. Barton, M.E. McGuinness, Rowman & Littlefield, Lanham 2000, s. 178-180.

- 2) Plebiscyty (*plebiscitos*) o charakterze wiążącym, narzucane odgórnie, dotyczące zmian Konstytucji (Peru w 1993 r., Panama w 1992 r., a także 1998 r., Gwatemala w 1994 r., Ekwador w 1995 r., Wenezuela w 1999 r., jak również 2000 r.). Warto wspomnieć o referendum przeprowadzonym w Brazylii w 1992 r. - społeczeństwo zdecydowało o kształcie reżimu politycznego (monarchia vs. republika),
- 3) Inicjatywy ludowe (*iniciativa popular*) o charakterze proaktywnym i oddolnym,
- 4) Referenda (*referendum*) mające charakter retroaktywny, pozwalające zaś odrzucić propozycję legislatywy lub egzekutywy,
- 5) Referenda odwoławcze (*referendum revocatorio*) - zastosowane były w Wenezueli na przełomie 2002/2003 r., co doprowadziło niemal do wojny domowej i dużego kryzysu politycznego<sup>1299</sup>.

Warto podkreślić, iż w Konstytucjach znajdują się zapisy o systemach demokracji bezpośredniej, to na szczeblu krajowym ich zastosowanie rośnie, natomiast na szczeblu lokalnym występuje zaś tendencja stała. Z jednej strony, szereg państw w ostatnich latach zreformowało swoje Konstytucje i wpisało instytucje demokracji bezpośredniej do ustaw zasadniczych. Z drugiej, był to okres wzrostu niezadowolenia społecznego, pojawienia się populistycznych polityków, braku zaufania do demokracji, a także istniejących instytucji demokratycznych<sup>1300</sup>. W Ameryce Łacińskiej granica między tu co demokratyczne, a tym, co autorytarne jest bardzo wąska. W przeszłości, jak też obecnie władza skupiona była w rękach jednostki - najczęściej prezydenta. Ponadto w historii, referenda były stosowane jako sposób legitymizacji władzy, często także tej autorytarnej. W dzisiejszych czasach, po instytucje demokracji pośredniej z chęcią sięgają outsiderzy, neopopuliści czy wykluczone z reżimu partie polityczne. W tym zakresie, zaszczytnym wyjątkiem na mapie Ameryki Łacińskiej jest Wschodnia Republika Urugwaju<sup>1301</sup>.

Urugwaj jest państwem w Ameryce Łacińskiej o łącznej powierzchni 176 000 km<sup>2</sup> oraz niewielkiej 3,5-milionowej populacji. Tak jak większość państw regionu jest republiką prezydencką. Podzielony jest na 19 departamentów. Stolicą, i zarazem największym miastem, jest 1,5-milionowe Montevideo. Urugwaj uznaje się za kraj nadzwyczaj zeuropeizowany, demokratyczny, a także rozwinięty. Państwo prawa i demokratyczne instytucje są niezwykle cenione. Charakteryzuje się też wysokim stopniem partycypacji politycznej.

<sup>1299</sup> D. Altman, *Democracia directa en el continente americano: Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, „Política y gobierno” 2005, t. 12, nr 2, s. 214-217.

<sup>1300</sup> Ch. Wagner, *Das politische System Uruguays*, [w:] *Die politischen Systeme in Nord-und Lateinamerika: Eine Einführung*, red. K. Stüwe, S. Rinke, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 102-104.

<sup>1301</sup> A. Robert, *A History of Organized Labor in Uruguay and Paraguay*, Praeger Publishing, Westport 2005, s. 91-93.

Stabilna polityka sprawia, że odgrywa ważną rolę w procesach integracyjnych w regionie. Urugwaj ma dwa szczeble władzy - rząd centralny oraz 19 rządów prowincjonalnych, znanych jako departamenty (*departamento*), które są rządzone przez burmistrza (*intendente*). Na tle innych państw, Urugwaj wyróżnia się centralizmem, unitaryzmem i mocno homogenicznym terytorium<sup>1302</sup>.

W Urugwaju procesy demokracji bezpośredniej zostały zapisane już w Konstytucji z 1830 r., jednak zostały one wcielone w życie dopiero w ustawie zasadniczej z 1917 r.<sup>1303</sup>. Formułowała ona o samym prawie do inicjatywy ludowej w kwestiach gminnych (*localidad*), kiedy zaś poparcie dla niej wynosiło 25% uprawnionych do głosowania w danym dystrykcie (art. 134)<sup>1304</sup>. Natomiast w Konstytucji z 1934 r. dodano, że zwierzchnictwo ludu wyraża się poprzez wybory, inicjatywę ludową i referendum (teraz art. 82). Z kolei art. 265 przyznawał władzy wykonawczej możliwość odwołania się do referendum w kwestii lokalnej. Następny art. 266 modyfikował art. 141 wcześniejszej Konstytucji i wprowadził dyspozycje, że 15% uprawnionych do głosowania w danym dystrykcie ma zaś prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawach, które leżą w zakresie danej lokalnej junty. Rok później uchwalono ustawę 9.515 „Ley Orgánica Municipal”, która w sposób dokładny systematyzowała kwestie referendum departamentalnego<sup>1305</sup>.

Ustawa zasadnicza z 1952 r. osłabiła referendum departamentalne przeciw dekretem junt departamentalnych. Natomiast demokrację bezpośrednią (referendum, a także inicjatywę ustawodawczą) na szczebel krajowy wprowadziła sama Konstytucja z 1967 r. Umieszczone na początku XX w. powyższe systemy, przetrwały do około 90. lat. W dzisiejszych czasach w Konstytucji można znaleźć kilka artykułów, które regulują kwestie związane z demokracją bezpośrednią. Należą do nich art.: 79, 82, 304, 322 i 331. Generalnie można mówić o trzech procedurach demokracji bezpośredniej: referendum abrogacyjnym<sup>1306</sup>, inicjatywie ludowej oraz inicjatywie ludowej w sprawie zmiany Konstytucji.

---

<sup>1302</sup> E. von Hesse-Wartegg, *Zwischen Anden und Amazonas: Reisen nach Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay*, wyd. 3, Salzwasser-Verlag, Paderborn 2011, s. 87-88.

<sup>1303</sup> Sukces, wynikający z wprowadzenia systemów demokracji bezpośredniej do Konstytucji z 1917 r. i rządu kolegiального należy przypisać prezydentowi Jose Batte y Ordenezowi, który dwukrotnie pełnił urząd prezydenta Urugwaju tj. 1903-07 i w latach 1911-15, a także tymczasowo w 1899 r. Podpatrzył on rozwiązania demokracji bezpośredniej istniejącej w ustroju politycznym Federacji Szwajcarskiej i na nich się wzorował wprowadzając je w własnym kraju - D. Altman, *Democracia...*, *op. cit.*, s. 218.

<sup>1304</sup> T. Lepkowski, *Dzieje Ameryki Łacińskiej od schyłku epoki kolonialnej do czasów współczesnych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 45-46.

<sup>1305</sup> M. Gobat, *The Invention of Latin America: A Transnational History of Anti-Imperialism, Democracy, and Race*, „The American Historical Review” 2013, t. 118, nr 5, s. 1345-1347.

<sup>1306</sup> Art. 79 Konstytucji Wschodniej Republiki Urugwaju z dnia 27 listopada 1967 r. rozpowszechnia o dwóch rozwiązaniach.

Ustawa zasadnicza wprowadziła jeszcze jeden mechanizm tj. plebiscyt (*plebiscito*)<sup>1307</sup>. Co prawda, przez konstytucjonalistów urugwajskich nie jest uważany on za formę demokracji bezpośredniej, ale za ostatni etap w procesie reformy Konstytucji. Co nie oznacza jednak, że przypomina on referenda konstytucyjne z innych państw Ameryki Łacińskiej<sup>1308</sup>.

Do najważniejszych przykładów elementów demokracji bezpośredniej, które miały miejsce we Wschodniej Republice Urugwaju, zaliczyć można:

- 1) Plebiscyt, który miał miejsce w listopadzie 1980 r. dotyczący uchwalenia nowej Konstytucji, w efekcie został on odrzucony,
- 2) Referendum z kwietnia 1989 r. mające połączenie z samym uchyleniem amnestii (tzw. *Ley de Caducidad*<sup>1309</sup>), decyzją społeczeństwa zostało odrzucone,
- 3) Plebiscyt z listopada 1989 r. związany z ustaleniem procedur posiadających na celu systematyczne podnoszenie rent i emerytur, w ramach pozytywnego wyniku został zaaprobowany,
- 4) Referendum z grudnia 1992 r. odnoszące się do usunięcia ustawy reprivatyzującej częściowo państwowe przedsiębiorstwo telekomunikacyjne, w zakresie korzystnej oceny, został zaaprobowany,
- 5) Plebiscyt z kwietnia 1994 r. obejmujący tematykę oddzielenia kart wyborczych w wyborach narodowych jak również lokalnych, w efekcie został on odrzucony,
- 6) Plebiscyt z listopada 1994 r. skojarzony ochroną rencistów oraz emerytów, decyzją społeczeństwa został on zaaprobowany,

---

Po pierwsze: zebraniu podpisów od 25% uprawnionych do głosowania (około pół miliona podpisów), by móc rozpocząć procedurę. Ustawa zasadnicza zastrzega, że należy to zrobić w ciągu roku od promulgacji danej ustawy. Po drugie: zebraniu 2% podpisów uprawnionych do głosowania w ciągu 150 dni od daty promulgacji, by tym samym uruchomić procedurę tzw. prerferendum czy ogólne referendum przeprowadzać. Jeśli do urn przyjdzie 25% uprawnionych i opowie się za, wówczas rozpisywane jest referendum. Oprócz tego Konstytucja wykluczyła pewne kwestie - m.in. uchwalenie budżetu, podatki oraz tzw. wyłączne prerogatywy prezydenckie nie mogą być poddane referendum - P.H. Warf, *op. cit.*

<sup>1307</sup> M. Tenorio-Trillo, *Latin America: The Allure and Power of an Idea*, University of Chicago Press, Chicago 2017, s. 176-177.

<sup>1308</sup> M. Moraña, E. Dussel, C.A. Jáuregui, *Coloniality at Large: Latin America and the Postcolonial Debate*, Duke University Press, Durham 2008, s. 91-92.

<sup>1309</sup> Ustawa o wygaśnięciu karnych roszczeń państwa (po hiszpańsku: *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*), zwana w skrócie ustawą o wygaśnięciu (po hiszpańsku: *Ley de Caducidad*). Przyznała rodzaj amnestii wojsku, który ostatecznie popełnił zbrodnie przeciwko ludzkości, pośród dyktatury obywatelsko-wojskowej w Urugwaju. Został on wdrożony, jako tymczasowe rozwiązanie kryzysu politycznego na tle oporu militarnego wobec urugwajskiego procesu demokratyzacji. Ustawa ta, została zaproponowana przez pierwszy rząd Julio Marii Sanguinetti, współautorów prawodawców dwóch głównych partii politycznych, Kolorado i Narodowej, popieranej przez głównego lidera opozycji, Wilsona Ferreirę Aldunate, a także była zdecydowanie przeciwna szerokiemu frontowi i innym politykom organizacje społeczne. Została uchwalona przez parlament Urugwaju 22 grudnia 1986 r. oraz opublikowana pod numerem 15848. Prawo to było niezwykle kontrowersyjne z natury i obowiązywało przez długi czas - w 1989 r., jak też 2009 r. Urugwajczycy głosowali w referendach i dwukrotnie zdecydowali o zachowaniu prawa, które pewne środowiska krytykujące je, uważali za bezkarne. Wreszcie w 2011 r. została uchylona ustawą nr 18831 - A. Buriano, *Ley de Caducidad en Uruguay y esencia ético-política de la izquierda*, „Perfiles Latinoamericanos” 2011, t. 19, nr 38, s. 173-175.

- 7) Plebiscyt z listopada 1994 r. mające połączenie z przeznaczeniem 27% budżetu państwa na edukację, w ramach negatywnego wyniku został on w konsekwencji odrzucony<sup>1310</sup>,
- 8) Plebiscyt z grudnia 1996 r. związany z reformą systemu wyborczego, w zakresie korzystnej oceny został zaaprobowany,
- 9) Plebiscyt z października 1999 r. odnoszący się do samego zakazu kandydowania dla urzędników państwowych, w efekcie został odrzucony,
- 10) Plebiscyt z października 1999 r. obejmujący zaś tematykę ustalenia sztywnego budżetu dla władzy sądowniczej, decyzją społeczeństwa został on odrzucony,
- 11) Referendum z grudnia 2003 r. dotyczące zatem nieprzychylności ustawy 17.488, która pozwalała państwowej firmie ANCAP<sup>1311</sup> łączyć się z prywatnymi, a także eliminowała monopol na import paliw, w ramach pozytywnego wyniku zostało zaaprobowane,
- 12) Plebiscyt z października 2004 r. mający związek z uznaniem dostępu do wody za dobro powszechne, jak też nieulegające prywatyzacji, w zakresie korzystnej oceny został zaaprobowany,
- 13) Plebiscyt z października 2009 r. skojarzony z anulowaniem amnestii (tzw. *Ley de Caducidad*), w efekcie został odrzucony,
- 14) Plebiscyt z października 2009 r. uwarunkowany do wprowadzenia możliwości głosowania dla Urugwajczyków, którzy mieszkają poza granicami (tzw. *voto epistolar*<sup>1312</sup>), decyzją społeczeństwa został on odrzucony<sup>1313</sup>.

---

<sup>1310</sup> D. Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010*, „Revista de Sociología” 2010, nr 24, s. 102-105.

<sup>1311</sup> Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland jest spółką państwową w Urugwaju. Zajmuje się produkcją produktów naftowych, cementu portlandzkiego oraz napojów alkoholowych. Prowadzi pojedynczą rafinerię Urugwaju w La Teja o wydajności 50 tys. baryłek (7900 m<sup>3</sup>) dziennie. W grudniu 2008 r. ANCAP rozpoczął pierwszą rundę licencyjną na morzu w Urugwaju, która ma się zakończyć w czerwcu 2009 r. Oferuje 11 bloków do poszukiwań ropy oraz gazu obejmujących obszary o powierzchni od 4000 do 8000 kilometrów kwadratowych (1500 do 3100 mil kwadratowych) każda, z głębokościami wody od 50 do 1450 m. (160 do 4760 stóp) - P.J. Meyer, *Uruguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Washington 2010, s. 141-142.

<sup>1312</sup> Głosowanie za granicą w Urugwaju, rozumiane jako uprawnienie obywateli tego kraju, do oddania głosu z innego kraju, w którym mieszkają bądź przebywają. Nie jest obecnie uwzględnione w samej Konstytucji z 25 października 2009 r. Jednocześnie z wyborami prezydenckimi, zrezygnowano z reformy konstytucyjnej mającej na celu zmianę tej sytuacji, chociaż ostatecznie nie uzyskała ona niezbędnych głosów do zatwierdzenia. Różne organizacje społeczne, a także lewica urugwajska od dawna poszukiwały możliwości głosowania na odległość z zagranicy. Frente Amplio próbował przez kilka mechanizmów uzyskać zatwierdzenie przepisów prawnych, które umożliwiłyby jakąś formę wybierania za granicą, tj. projekt głosowania konsularnego przedstawiony 15 listopada 2000 r. Proponowana reforma konstytucyjna przedstawiona przez senatora José Korzeniaka w 2004 r. lub inicjatywa zbierania samych podpisów zaproponowana przez Carlosa Pitę, nie zakończyły się sukcesem. Po wyborach prezydenckich w 2004 r., w których szeroki front uzyskał rząd, a większość parlamentarna zaczęła analizować możliwość umożliwienia głosowania za pośrednictwem poczty lub listu epistolarnego to tych ramach partia rządowa przedstawiła projekt ustawy w 2005 r., który umożliwiłby głosowanie z zagranicy.



Przeprowadzając analizę powyższych przykładów, dotyczących danych segmentów demokracji bezpośredniej mających miejsce we Wschodniej Republice Urugwaju, można wskazać trzy wspólne i charakterystyczne cechy:

- 1) Egzystowały swoistą odpowiedzią na globalizację, a także reformy neoliberalne lat dziewięćdziesiątych, które były realizowane w innych państwach regionu, m.in. w Argentynie (dotyczyły np. kwestii prywatyzacyjnych i uznania, że woda, jak też dostęp do niej jest dobrem powszechnym),
- 2) Istniały zazwyczaj poprzez inicjację oddolną, za pomocą związków zawodowych oraz opozycyjną wówczas partię Szeroki Front,
- 3) Nie zawsze były związane z sprawami fundamentalnymi (np. poprzez wpisanie do Konstytucji zapisów o rentach i emeryturach)<sup>1314</sup>.

Urugwaj jest dostatecznie homogenicznym państwem, o unitarnej strukturze i sporej obecności państwa. Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym w zasadzie nigdy nie była w jakiś specjalny sposób popularyzowana. Tym samym, o ile demokracja bezpośrednia na szczeblu krajowym. Zwłaszcza oddolna, inicjowana przez same społeczne inicjatywy bądź opozycyjną partię, jest mocniej rozwinięta, niż ta na szczeblu lokalnym. Najprawdopodobniej przyczyny tegoż spojrzenia, można doszukiwać się w 3 obszarach:

- 1) Unitarna struktura państwa, charakteryzująca się zatem wewnętrzną jednolitością, gdzie wszystkie jednostki administracyjne wchodzące w skład samej Wschodniej Republiki Urugwaju są tak samo zorganizowane oraz podporządkowane organom centralnym, które określają ich ustrój i właściwość,
- 2) Dwupoziomowa władza wynikająca z modelu organizacji państwa, gdzie pewne funkcje są od siebie oddzielone i powierzone niezależnym ciałom,
- 3) Wielkość departamentów (*departamentos*), w których były ośrodki administracyjne i miasta<sup>1315</sup>.

---

Po dwóch latach procedury parlamentarnej i pomimo wysiłków zmierzających do wynegocjowania inicjatywy z opozycją, 6 głosów było negatywnych. Powodem było to, iż pomimo faktu, że Szeroki Front miał większość parlamentarną, nie osiągnął 3/5 głosów niezbędnych do zmiany reżimu wyborczego, a sprzeciw białych oraz Kolorado utrzymał swoją historyczną pozycję. W dniu 1 kwietnia 2009 r. wraz z podpisaniem 63 ustawodawców z ugrupowania Frente Amplio, umożliwiono zatem inicjatywę ustawodawczą w urugwajskim parlamencie, która została plebiscytowana wraz z samymi wyborami prezydenckimi w tym roku, które zostały one zatwierdzone. Pozwoliłaby ona obywatelom Urugwaju do głosowania z dowolnego kraju, w którym mieszkają lub przebywają drogą epistolarną w wyborach bądź referendum. Niniejsza poprawka, nie uzyskała bowiem niezbędnej liczby głosów w wyborach krajowych, które miały miejsce w październiku 2009 r., wobec tego, sytuacja zdalnego głosowania Urugwajczyków przebywających za granicą, została unieważniona i wycofana - D. Zovatto, *op. cit.*, s. 118-119.

<sup>1313</sup> E. Canel, *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*, Penn State University Press, Pennsylvania 2014, s. 111-112.

<sup>1314</sup> S.Ch. Larrosa, *25 años de demoracracia directa en el Uruguay: razones del fracas/claves de éxito*, Universidad Pública de la República, Montevideo 2010, s. 3-7.

Urugwaj mający 3,5-milionową populację, a także 176 000 km<sup>2</sup>, został zaś podzielony na 19 departamentów. Departament Montevideo jest bowiem najmniejszy powierzchniowo, ale zamieszkały przez ponad 40% obywateli, co stanowi ok. 150 tyś. osób. Jest to niska liczba mieszkańców, aby istniało nieograniczone poczucie wspólnoty, poczucie wspólnych problemów, czy też interesów<sup>1316</sup>. Jednakże, w samej Konstytucji istnieje możliwość zwołania referendum o charakterze retroaktywnym na poziomie danego departamentu.

Pierwszy przepis dotyczący referendum departamentalnego pojawił się w połowie lat 30. i został on utrzymany w konstytucji z 1942 r. Należy podkreślić, iż Konstytucja z 1952 r. nie wskazywała na referendum. Jeżeli chodzi o kwestie przedmiotowe tegoż referendum, w literaturze naukowej znajdujemy różne interpretacje konstytucjonalistów. Jedni twierdzą, że pod referendum można było poddać każdą kwestię. Odrębni, że m.in. kwestii związanych z podatkami czy uprawnieniami prezydenta, już nie można było<sup>1317</sup>.

W dzisiejszych czasach, referendum departamentalne rządzi się podobnymi zasadami, co krajowe, z tą różnicą, że odwołuje się do samych dekretów Junty Departamentalnej (*Junta Departamental*<sup>1318</sup>). Wymogiem jest zebranie podpisów 20% uprawnionych do głosowania w departamencie w terminie 45 dni od wydania dekretu Junty. Z przedmiotu referendum departamentalnego wykluczone zostały kwestie: podatków, podziału administracyjnego oraz budżetu. Z wykorzystaniem i dostępnej mi literatury naukowej, mogę stwierdzić, że zostało przeprowadzone tylko jedno referendum departamentalne, miało one miejsce w Montevideo w 1951 r. Istnieje też instytucja inicjatywy dotycząca tylko tych kwestii, które są w zakresie władz lokalnych. W art. 304 Konstytucji jest napisane, że 15% uprawnionych do głosowania w danym okręgu, ma prawo do inicjatywy ustawodawczej przed organami departamentu w sprawach, które są w jego obszarze<sup>1319</sup>.

---

<sup>1315</sup> A.R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, s. 139-141.

<sup>1316</sup> S. Thimmel, T. Bruns, *Uruguay: Ein Land in Bewegung*, Assoziation, Hamburg 2010, s. 116-117.

<sup>1317</sup> R. González, *Democracia directa: el caso de Uruguay*, [w:] *Democracia directa y referendum en America Latina*, red. D. Zovatto, I. Marulanda. A. Lizarazo, R. González, Corte Nacional Electoral, La Paz 2004, s. 66.

<sup>1318</sup> Departamentalna Rada Montevideo jest organem posiadającym samą władzę ustawodawczą Departamentu Montevideo, zgodnie z art. 273 Konstytucji Wschodniej Republiki Urugwaju. Służy także jako organ kontrolny samorządu. Składa się z trzydziestu jeden członków, którzy zgodnie z prawem nazywani są „*edilami*”. Podobnie jak burmistrz, który pełni funkcję wykonawczą w dziedzinie departamentów, są wybierani bezpośrednio przez obywateli Montevidean, w drugą zaś niedzielę maja, roku następującego po wyborach krajowych. Stanowisko burmistrza jest honorowe i trwa pięć lat. Aby być burmistrzem, trzeba być obywatelem Urugwaju (fizycznym lub prawnym), mieć ukończone 18 lat i być mieszkańcem departamentu lub mieć co najmniej trzyletni pobyt w nim. Poprzednikami Rad Departamentalnych są Rady Gospodarczo-Administracyjne powstałe 18 grudnia 1908 r. wraz z ogłoszeniem ustawy Organicznej Rad Gospodarczych, a także Administracyjnych (samorządy). Od 1830 r. do tego dnia rząd departamentalny sprawowany był przez szefa policji, jak też policji w Montevideo - L. Bethell, *The Cambridge History of Latin America*, t. 1, Cambridge University Press, Cambridge 1984, s. 257-259.

<sup>1319</sup> E. Canel, *op. cit.*, s. 124-125.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy sformułować opinię, że dane instytucje występujące w Indiach, jak również Wschodniej Republice Urugwaju, w których udział biorą mieszkańcy, mają one jednakże ten sam charakter i cel, a pomimo tego, należą do dwóch zróżnicowanych kategorii demokracji, tj. partycypacyjna, a także bezpośrednia. Jeżeli chodzi, o funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej, wewnątrz ustroju panczajatów, występujących w Indiach, to przeprowadzona powyżej analiza, skłania mnie do kilku wniosków. Pierwszy z nich jaki nasuwa się, jest taki, iż przez długi okres czasu, podstawą działania struktury społecznej, w Indiach była wspólnota gminna oraz system kast (*warn*). System panczajatów, oznacza samorząd, w ramach wspólnot wiejskich, które legitymizują się władzą wykonawczą i sadowniczą. Panczajaty są ważną, częścią panujących tradycji społecznych w Indiach<sup>1320</sup>.

Drugą sugestią będzie to, że w okresie panowania brytyjskiego w Indiach, dokonano istotnych zmian, w ramach samej struktury społecznej. Wprowadzony system obszarowy, był postrzegany jako obcy i był kierowany z zewnątrz. Podejmowane działania, mające na celu, przywrócenie systemu samorządu, były przeprowadzane, w ramach obcego systemu władzy i okazały się trudne oraz skomplikowane, do realizacji. Jedną z głównych koncepcji rozwoju, wspólnot wiejskich, przedstawił nam jeden z twórców współczesnej państwowości indyjskiej, jak też propagator pacyfizmu, jako środka nacisku politycznego - Mahatma Gandhi<sup>1321</sup>.

Trzeci postulat, wskazuje, że po odzyskaniu przez Indie niepodległości<sup>1322</sup>, pojawiły się różnice zdań, odnośnie koncepcji panczajatów i ich roli w systemie państwa. W przyjętej Konstytucji Indii, jedynie zalecano ich wprowadzenie, aby mieszkańcy mieli większy udział, w stanowieniu prawa. Dopiero sama siedemdziesiąta trzecia poprawka, do Konstytucji, nadała panczajatom wymiar konstytucyjny. Wydelegowano w ten zaś sposób, ramy formalnoprawne, dla wprowadzenia w życie rozwiązań demokratycznych na poziomie lokalnym, czyli najbliższych miejscowych. Należy także zauważyć, że tworzenie demokratycznych wartości, w tak bardzo zróżnicowanym, a także charakterystycznym społeczeństwie, przełamywanie pierwotnych, utrwalonych przez jakiś czas systemów wartości, zmiana struktur oraz modeli zachowań, jest procesem niełatwym i długotrwałym do zrealizowania<sup>1323</sup>.

---

<sup>1320</sup> R. Kumar, *Universal's Guide to the Constitution of India*, Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd., New Delhi 2016, s. 72-74.

<sup>1321</sup> D.K. Tiwari, *Structure of Indian Legal System: Original Origin and Development*, "International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies" 2014, t. 1, z. 2, s. 26-28.

<sup>1322</sup> Walka o niepodległość była długa i trwała od końca I wojny światowej. Dopiero pod koniec II wojny strona brytyjska zaprzestała tłumienia, często brutalnego, ruchów hinduskich, a także zdecydowała się podjąć dialog. Najsilniejszą zatem organizacją nacjonalistyczną w Indiach był wówczas Indyjski Kongres Narodowy, którego działalność doprowadziła już przed wojną do autonomii, niektórych istniejących już prowincji - S.N. Eisenstadt, R. Kahane, D. Shulman, *Orthodoxy, Heterodoxy and Dissent in India*, De Gruyter Oldenbourg, München 2012, s. 138-141.

<sup>1323</sup> A.M. Buckley, *India*, ABDO Publishing Company, Minneapolis 2011, s. 49-51.

Przechodząc do działań demokracji bezpośredniej w Wschodniej Republice Urugwaju, trzeba podkreślić, że instytucje w których mieszkańcy biorą udział, w procesie podejmowania decyzji, ograniczają się jedynie, do wysłuchania miejscowych wniosków, przez same organy przedstawicielskie i nie muszą być one, w sposób obligatoryjny, przyjęte z oceną pozytywną. Z tego względu, nie mamy do czynienia, z pełnym udziałem obywateli, w cyklu decyzyjnym, lecz ostateczna zaś decyzja, jednak należy do ciała przedstawicielskiego. Jak wcześniej już wspominałem, Wschodnia Republika Urugwaju jest państwem unitarnym oraz wystarczająco homogenicznym, w związku z tym decentralizacja miasta Montevideo, sprawiła problemy<sup>1324</sup>. Tradycyjne partie polityczne (*Partido Blanco*<sup>1325</sup> i *Partido Colorado*<sup>1326</sup>) były zdecydowanie przeciwne decentralizacji, kiedy wyróżniałaby ona, nowe odmiany samej artykulacji, między państwem a społeczeństwem.

O przeciwnieństwie, świadczy chociażby utworzony kształt, a także struktury jednostek polityczno-administracyjnych. Dla przykładu, Montevideo, zostało podzielone na 18 stref, w których zaś powstały, tzw. *Centros Comunales Zonales* (CCZ), jako formacje polityczno-administracyjne. Każde CCZ ma identyczną strukturę. Składa się z rad sąsiedzkich (*Consejos Vecinales - CV*<sup>1327</sup>) oraz lokalnej junty (*Junta Local - JL*), która jest polityczną reprezentacją, zgromadzenia otwartego. Junty są wyposażone, w 5 członków, mianowanych przez samego burmistrza (*Intendente*), proporcjonalnie do zawartości politycznej, Junty Departamentalnej. *Consejos Vecinales* wybierane są na trzy lata, przez członków danego CCZ<sup>1328</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych, wewnątrz Ameryki Łacińskiej, zaczęto kwestionować demokrację przedstawicielską. Przestała ona odpowiadać, na coraz bardziej złożone, potrzeby polityczne i społeczne<sup>1329</sup>.

---

<sup>1324</sup> A. Veneziano Esperón, *La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo Aprendizajes y reflexiones desde los noventa*, „Revista Uruguaya de Ciencia Política”, t. 17, nr 1, s. 209-211.

<sup>1325</sup> Jedno z głównych ugrupowań politycznych Wschodniej Republiki Urugwaju. Partia ta ma zatem charakter centroprawicowy bądź według innych - prawicowy. Obecnie jest kluczową partią opozycyjną w czasie rządów Szerokiego Frontu - Nowej Większości. Jest też drugą, obok partii Colorado (Partido Colorado) tradycyjną siłą parlamentarną, której korzenie sięgają XIX w. W ostatnich wyborach parlamentarnych 31 października 2004 r. partia zdobyła 36 miejsc na 99 w Izbie Reprezentantów i 11 na 31 możliwych w Senacie. Kandydat „Białych” na prezydenta Jorge Larrañaga dostał tego samego dnia 35,1% ważnych głosów - A. Lissidini, *op. cit.*, s. 11-12.

<sup>1326</sup> Partia Kolorado to urugwajska partia polityczna, która powstała w 1836 r. Wraz z Partią Narodową jest jedną z tradycyjnych partii Wschodniej republiki Urugwaju. Historycznie obejmowała sektory o bardzo zróżnicowanej ideologii, tj. batllismo, liberalizm, republikanizm, krausizm, socjaldemokracja, konserwatyzm oraz pragmatyzm, zajmując pozycje w spektrum od centrum politycznego do prawicy politycznej. Unitarianie byli grupą złożoną głównie z elity, członków wyższej klasy, intelektualistów, a także wojska. W aspekcie ekonomicznym bronili liberalizmu, wolnego handlu, swobodnej żeglugi po europejskich statkach i modernizacji systemu finansowego - E. von Hesse-Wartegg, *op. cit.*, s. 121-122

<sup>1327</sup> Rady Sąsiedztwa są prywatnymi organizacjami społecznymi, autonomicznymi, regulowanymi, jak również uznanymi przez rząd departamentu, dobrowolną integrację samych sąsiadów utworzoną w 1993 r. - D. Breuer, *op. cit.*, s. 678-680.

<sup>1328</sup> T. Łepkowski, *op. cit.*, s. 65; D. Altman, *Direct...*, *op. cit.*, s. 84; D. Altman, *Democracia...*, *op. cit.*, s. 219.

<sup>1329</sup> Ch. Wagner, *Das...*, *op. cit.*, s. 109-110.

## ROZDZIAŁ 4

### INSTYTUCJE DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

#### 4.1. Podstawy prawne i gwarancje funkcjonowania instytucji partycypacji społecznej

Podstawy prawne funkcjonowania instytucji partycypacji społecznej w Polsce tworzy Konstytucja RP, która w preambule uznaje dialog społeczny za podstawowe prawo państwa. Konstytucja RP w art. 12 oraz 59 ustanawia wolność zrzeszania się w związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, fundacji, samorządów, a także kościołów<sup>1330</sup>.

W polskiej Konstytucji RP nie mamy *expressis verbis* sformułowanego bowiem prawa do uczestnictwa w samym życiu publicznym. Prawo do uczestniczenia w życiu publicznym jako jedno z podstawowych praw człowieka zostało zaś wyartykułowane w podstawowych dokumentach należących do prawa międzynarodowego tj.: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>1331</sup>, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>1332</sup> - art. 25a, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>1333</sup> - art. 21 pkt 1. Wszystkie te akty Rzeczpospolita Polska ratyfikowała i zobowiązała się respektować w systemie prawnym.

---

<sup>1330</sup> J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 77-78.

<sup>1331</sup> Zbiór praw człowieka i zasad ich stosowania uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. W następstwie tego zaś historycznego wydarzenia Zgromadzenie Ogólne wezwało państwa członkowskie do opublikowania tekstu Deklaracji i do „spowodowania, aby Deklaracja była rozpowszechniana, pokazywana, czytana i objaśniana przede wszystkim w szkołach, a także innych instytucjach oświatowych, wszędzie bez względu na status polityczny kraju bądź terytorium”. W momencie zaś powstania, deklaracja była jedynie standardem jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego, która *de facto* nie tworzyła prawa międzynarodowego, ani nie miała wiążącego charakteru. W obecnej chwili większość prawników zajmujących się prawem międzynarodowym, dopuszcza ją za prawo zwyczajowe, z czego wnioskuje oni jej powszechne obowiązywanie - J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 15-16.

<sup>1332</sup> Traktat uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z 16 grudnia 1966 r. Wszedł w życie 23 marca 1976 r. Zapewnia podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zobowiązania państwa wobec obywateli. Posiada wiążący charakter prawny, w przeciwieństwie do Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. Dokument ten został otwarty do ratyfikacji przez państwa, które zobowiązywały się przestrzegać jego postanowień na własnym terytorium. Do 2020 r., pakt ratyfikowały 173 państwa, w tym Polska - ratyfikowała go w 1977 r. - H.J. Steiner, P. Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 35-36.

<sup>1333</sup> Umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja została otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., a po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami Konwencji jest zaś każde z 47 państw członkowskich Rady Europy (jest to obecnie warunek członkostwa w tejże organizacji). Zgodnie z samą preambułą konwencji rządy państw europejskich, przyjmując konwencję, chciały podjąć kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw zamieszczonej w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Na podstawie konwencji, powołano zatem do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Skargi do Trybunału mogą składać też osoby indywidualne, grupy osób i organizacje pozarządowe (tzw. skargi indywidualne), jak i państwa - strony konwencji, tzw. skargi międzypaństwowe - M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 21-22.

W literaturze prawo takie mocno akcentuje E. Olejniczak-Szałowska, jak też wyprowadza je z samej zasady ustrojowej zawartej w art. 4 Konstytucji RP, a stwierdzającej, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Według autorki E. Olejniczak-Szałowskiej na same prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi składają się: wolność zrzeszania się wolność zgromadzeń, prawo dostępu do służby publicznej, wolność wyrażania swoich poglądów, jak również pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, prawo do informacji publicznej, prawa wyborcze, prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym i lokalnym, prawo do wystąpienia z ludową inicjatywą ustawodawczą, prawo składania petycji, wniosków oraz skarg, jak też w interesie publicznym. Tak rozumiane prawo, może być realizowane na różnych szczeblach kierowania, a najpełniej w samorządzie lokalnym, w głównej mierze na poziomie gminy<sup>1334</sup>.

Z perspektywy prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym niezmiernie decydujący jest art. 61 Konstytucji RP gwarantujący jawność funkcjonowania instytucji publicznych. Jawność oznacza m.in. prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością ich rejestrowania. Uprawnienie to należy interpretować szerzej niż tylko bierne uczestnictwo w spotkaniach tych gremiów. Obywatele są suwerenem i dlatego też mają prawo swobodnego wyrażania opinii, czyli aktywnego udziału w pracach takich organów, np. parlamentu, ale przede wszystkim organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>1335</sup>.

Udział społeczeństwa oraz jego wpływ na proces podejmowania decyzji uregulowany jest w wielu ustawach, zwłaszcza w: u.w.i.u.o., u.r.o., u.r.l., u.d.i.p. i k.p.a. Natomiast przepisy prawne zawierające rozwiązania dotyczące form partycypacji społecznej, a także procedur konsultacji społecznych z różnymi organizacjami znajdziemy w aktach prawnych: u.RM, u.dz.a.rz., u.s.g., u.s.p., u.s.w., i u.RDS. Jednakże, kwestie związane z organizowaniem się grup społecznych w prawne formy działalności zawierają się w aktach normatywnych: u.z.z., p.s., u.f., u.o.p.p.w., u.i.g., u.i.r., u.i.l., u.i.a., u.s.z.u.p. i inne. Ponadto regulacje dotyczące partycypacji społecznej w różnych dziedzinach polityki państwa oraz dotyczące sektorowych publicznych instytucji konsultacyjnych zawierają: u.NPR, u.p.z.p., p.o.ś., u.u.i.ś.o., u.s.o., p.sz.w., u.p.s., u.p.z.i.r.p<sup>1336</sup>.

---

<sup>1334</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/ WE*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1, s. 5-6.

<sup>1335</sup> A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 45-46.

<sup>1336</sup> J. Bartkowski, *op. cit.*, s. 86-87.

Ważną rolę odgrywają też przepisy obowiązującego prawa, choć funkcji tej nie można demonizować. Z ich pozycji bowiem partycypacja społeczna uchodzi wyłącznie za „warunek formalny” prawidłowego, tj. legalnego, procesu decyzyjnego, a także podjętego w jego toku rozstrzygnięcia. Innymi słowy, sam fakt zaistnienia partycypacji społecznej - bez względu na jej realny przebieg oraz skutek - powoduje konieczność uznania „warunku formalnego” za spełniony i w następstwie tego uniemożliwia kontestowanie zarówno procesu decyzyjnego, jak też samych decyzji. Przepisy obowiązującego prawa pełnią więc funkcję gwarancyjną, gdyż zapewniają partycypację społeczną w określonym zatem procesie decyzyjnym. Jednakże - co należy wówczas podkreślić - gwarantują sam fakt zaistnienia partycypacji społecznej (np. obowiązek przeprowadzenia dyskusji publicznej), zaś z oczywistych względów nie mogą zagwarantować jej należytej jakości<sup>1337</sup>.

Wykładnia przepisów ustawowych, a w szczególności przepisów u.s.g., u.s.p., u.s.w., prowadzi do wniosków, że „mechanizmów gwarancyjnych”, zabezpieczających partycypację społeczną w instytucjach demokracji partycypacyjnej, jest przynajmniej kilka. Należałoby wskazać przede wszystkim:

- 1) Kontrolę społeczną,
- 2) Nadzór administracyjny,
- 3) Kontrolę sądową<sup>1338</sup>.

W samej literaturze przedmiotu pojawiają się takie pojęcia jak: „społeczna kontrola administracji”, „obywatelska kontrola administracji”, „kontrola niezawodowa, czy też inne, oddające to samo zjawisko. Zdaniem J. Jagielskiego: „Różnica terminologiczna nie wyrasta tu z jakichś istotnych przesłanek merytorycznych”. Generalnie rzecz ujmując, chodzi o zjawisko polegające na kontrolowaniu działalności podmiotów administracji publicznej przez podmioty spoza sektora publicznego (np. organizacje pozarządowe, a wśród nich tzw. watch-dogi<sup>1339</sup>). Pojęcie kontroli jest jednym z podstawowych terminów prawa administracyjnego, któremu doktryna poświęciła wiele uwagi<sup>1340</sup>.

---

<sup>1337</sup> B. Czarnecki, *Społeczna kontrola administracji publicznej*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 123-124.

<sup>1338</sup> B. Kudrycka, *Kontrola społeczna a udział społeczeństwa w wykonywaniu zadań administracji*, „Organizacja -Metody-Technika” 1984, nr 6, s. 8-9.

<sup>1339</sup> Organizacje strażnicze, nazywane również organizacjami typu watchdog, stawiają sobie za cel obywatelską kontrolę władz publicznych bądź - rzadziej - sektora biznesowego. Z założenia, nie tylko monitorują sam sposób wydawania pieniędzy, procesy legislacyjne, rzetelność, uczciwość i sprawność władz, ale także dążą do zmiany sytuacji na lepsze. Organizacje watchdogowe nie są organami administracji państwowej, czy też samorządowej i z założenia są całkowicie niezależne od podmiotów, które kontrolują. Powstają jako oddolne stowarzyszenia lub fundacje, jak też są bytem charakterystycznym dla rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego - aktywnego, odpowiedzialnego, zdolnego do samoorganizacji. Prężne i profesjonalne organizacje strażnicze stanowią istotny element ustroju demokratycznego - A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *op. cit.*, s. 52-53.

<sup>1340</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 42-43.

Według E. Ochendowskiego: „Kontrolą jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie naprzeciwko zjawiskom niekorzystnym, jak również sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie samego kierunku działania jednostki kontrolowanej. Istotą zaś kontroli jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji”<sup>1341</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego „Społeczną kontrolę administracji postrzega się jako specyficzną, ale jednocześnie - ze względu na przyjęty w ład aksjonormatywny - istotną. Społeczna kontrola administracji jest także „najmniej zinstytucjonalizowana, ale jej znaczenie w demokratycznym państwie prawnym, które bywa też określane państwem obywatelskim, jest szczególne. Jest to bowiem kontrola sprawowana pośrednio albo nawet bezpośrednio przez samych obywateli, którzy urzeczywistniają w ten sposób swoje podstawowe prawo do współuczestniczenia w procesie administrowania”<sup>1342</sup>. Pod terminem „społeczna kontrola administracji” kryją się odmienne „instytucje prawne, a także pozaprawne”. W najszerszym - politycznym czy socjologicznym - znaczeniu, kontrolą społeczną nad administracją jest sprawdzanie opinii publicznej, dozór prasy czy strzeżenie grup nieformalnych działających w administracji publicznej. Nie są to jednak postaci kontroli sformalizowanej, choć niekiedy odgrywają duże znaczenie”. W węższym zaś znaczeniu - prawniczym - sprowadza się ona do określonych instytucji prawnych. W obowiązującym porządku prawnym jest ich wiele. Należałoby przede wszystkim wymienić:

- 1) Petycje,
- 2) Skargi,
- 3) Wnioski<sup>1343</sup>.

Warto jeszcze dodać, spostrzeżenie G. Szpor: „Immanentnym składnikiem kontroli jest dostęp do informacji, prawo żądania takiego dopuszczenia przez podmiot kontrolujący i obowiązek udostępniania informacji przed podmiot kontrolowany”. Dostęp do informacji publicznej<sup>1344</sup> jest warunkiem społecznej kontroli administracji, bez którego to taka kontrola staje się bezskuteczna<sup>1345</sup>.

---

<sup>1341</sup> Z. Duniewska, M. Stahl, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 593-594.

<sup>1342</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Comer, Toruń 1995, s. 92-93.

<sup>1343</sup> J. Łukasiewicz, *Kontrola obywatelska administracji publicznej*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 145-146.

<sup>1344</sup> Kwestie prawne związane z dostępem do informacji publicznej reguluje u.d.i.p.

<sup>1345</sup> J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 234-235.



## 4.2. Budżet partycypacyjny jako narzędzie zarządzania partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny, jest to instrument, pozwalający danej miejscowości, dzielnicy, czy wsi, brać aktywny udział, w podejmowaniu decyzji na temat tego, w jaki sposób powinny być, dystrybuowane środki finansowe, na poziomie lokalnym. W procesie tworzenia budżetu partycypacyjnego, biorą udział także mieszkańcy, radni jak i przedstawiciele samorządu<sup>1346</sup>.

Budżet partycypacyjny został po raz pierwszy wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Alegre. W 1988 r. rada miasta przyjęła zatem uchwałę o procedurze współdecydowania mieszkańców o miejskich wydatkach. Budżet partycypacyjny został oparty na dwóch filarach - zaangażowaniu obywateli i przychylności władz miasta, jak również na trzech zasadach funkcjonowania. Należą do nich oddolna demokracja wyrażona przez spotkania mieszkańców z szesnastu dzielnic, zasada sprawiedliwości społecznej realizowana za pomocą sposobu dysponowania pieniędzmi (alokacja środków), a także sama kontrola społeczna dokonywana za pośrednictwem rady budżetu partycypacyjnego. Funkcjonujący w Porto Alegre budżet partycypacyjny przyniósł wiele korzyści, np. sprawnie funkcjonujące struktury samorządu lokalnego, wzmoczenie najbiedniejszych obszarów miasta, czy też udogodnienie standardów demokratycznych. W ciągu pierwszej dekady wzmocniło się społeczeństwo obywatelskie, o czym świadczyła rosnąca liczba ludzi, przystępujących do stowarzyszeń bądź lokalnych inicjatyw. Zachowania klientelistyczne były etapowo wypierane ze względu na obowiązujące zasady budżetu partycypacyjnego: przejrzystość i demokratyczne podejmowanie decyzji<sup>1347</sup>.

Obecnie budżet partycypacyjny, uważa się za jeden, z skuteczniejszych instrumentów, zaangażowania mieszkańców, w sprawy wspólnoty lokalnej. W Europie Zachodniej, taki zaś instrument, uczestnictwa obywateli w procesie określania o publicznych pieniądzach, zaczął rozwijać się od 2000 r. W samym 2008 r., udało się wprowadzić, to rozwiązanie, w ponad stu miastach, głównie w Hiszpanii, Niemczech, Portugalii, Francji, Wielkiej Brytanii, jak również we Włoszech<sup>1348</sup>.

Uchwalenie u.f.s. stworzyło bowiem, możliwości rozszerzenia procesu decyzyjnego, dotyczącego wyboru, zadań publicznych, finansowanych z budżetu gminy. Istotną przesłanką, uchwalenia ustawy, była chęć stworzenia, bodźca prorozwojowego, na terenach wiejskich<sup>1349</sup>.

<sup>1346</sup> H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2012, nr 4, s. 27-28.

<sup>1347</sup> A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd prawa konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 93-94.

<sup>1348</sup> W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny - krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 62-63.

<sup>1349</sup> D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 45-46.

Uchwalona u.f.s. ma zastosowanie wyłącznie do jednego rodzaju jednostek pomocniczych - do sołectw, nie odnosi się do dzielnic i osiedli. Ustawa ta nie definiuje w pozytywny sposób pojęcia „fundusz sołecki”. Od strony negatywnej stwierdza w art. 1 ust. 2, że nie jest to fundusz celowy w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1350</sup>. Fundusz sołecki określić można jako wyodrębnione w budżecie gminy środki (w formie wydatków budżetowych) przeznaczone na realizację określonych we wnioskach sołectw przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy, służących poprawie warunków życia mieszkańców, zgodnych ze strategią rozwoju gminy. Środki te mogą być przeznaczone także na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu u.s.k.ż<sup>1351</sup>.

Stosownie do treści przepisu art. 1 ust. 3 u.f.s. przedsięwzięcia, na które przeznaczają się środki funduszu sołeckiego, powinny podporządkowywać następujące przesłanki, które zostały wymienione poniżej:

- 1) Powinny zostać zgłoszone przez same sołectwo we wniosku uchwalonym w trybie określonym w przepisach art. 4 u.f.s. oraz odpowiadającym określonym w tych przepisach warunkom formalnym,
- 2) Mają obowiązek być zadaniami własnymi gminy<sup>1352</sup>,
- 3) Muszą służyć poprawie warunków życia mieszkańców,
- 4) Zobowiązane są do bycia zgodnymi ze strategią rozwoju gminy.

Konieczne jest spełnienie wszystkich powyższych warunków łącznie. Niewypełnienie choćby jednego z nich czyni niemożliwym sfinansowanie projektu z funduszu sołeckiego<sup>1353</sup>.

Zadania finansowane z funduszu sołeckiego nie mogą skierowywać się do realizacji prywatnych celów mieszkańców sołectwa ani też innych podmiotów. W omawianym trybie nie mogą być wykonywane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej ani też zadania powierzone na podstawie porozumień zarówno z samymi organami administracji rządowej, jak również jednostkami samorządu terytorialnego. Przedsięwzięcia finansowane z funduszu sołeckiego są zobowiązane służyć poprawie warunków życia mieszkańców. Utworzenie funduszu sołeckiego nie jest obligatoryjne<sup>1354</sup>.

---

<sup>1350</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 305.

<sup>1351</sup> D. Sześciło, P. Kłucińska, *Propozycje instytucjonalnego wzmocnienia sołectw*, [w:] *Sołectwo - studium prawnoustrojowe*, A. Gołębiowska, B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 37-38.

<sup>1352</sup> Katalog zadań własnych gminy został wymieniony w art. 7 u.s.g.

<sup>1353</sup> P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich - studia przypadku*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu prawa*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 52-53.

<sup>1354</sup> D. Fleszer, *Budżet Obywatelski - oczekiwania, realia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 107-108.

Decyzję w tej sprawie podejmuje samodzielnie organ stanowiący gminy, na podstawie przepisu art. 1 ust. 1 u.f.s., w ramach którego sama rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy, środków stanowiących fundusz sołecki do 31 marca roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Rozstrzygnięcie w sprawie wyodrębnienia (lub nie) w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Rada gminy nie ma obowiązku wyrazić zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego. Zobligowana jest natomiast do podjęcia uchwały, w której tę kwestię rozstrzygnie, tj. wyrazi (lub nie) zgodę na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym<sup>1355</sup>.

Treść przepisu art. 1 ust. 1 u.f.s. wyklucza możliwość uchwały, która rozstrzygałaby sprawę wyodrębnienia środków stanowiących fundusz sołecki na termin dłuższy niż rok budżetowy. Nie jest wówczas możliwe podjęcie uchwały rozstrzygającej o wyodrębnieniu środków w funduszu sołeckim na okres dłuższy niż rok budżetowy, na czas nieokreślony czy na kilka lat. Każdorazowa uchwała dotyczyć może tylko danego roku budżetowego. Termin 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy uznać należy za nieprzekraczalny. Po jego upływie rada gminy traci uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Skutkiem niepodjęcia przez radę gminy takiej uchwały w wyznaczonym przez ustawę terminie, jest zatem brak możliwości wyodrębnienia funduszu w budżecie dotyczącym danego roku budżetowego, w odniesieniu do którego uchwała nie została podjęta<sup>1356</sup>.

Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu sołeckiego jest złożenie przez same sołectwo wniosku do wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta). Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Wynika stąd, że organem wyłącznie upoważnionym do uchwalenia wniosku jest zebranie wiejskie. Żaden inny podmiot nie jest upoważniony do stworzenia wniosku o przyznanie środków funduszu sołeckiego. Wymogi formalne wniosku o przyznanie środków funduszu określa przepis art. 4 ust. 3 u.f.s. Wniosek powinien zawierać: wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do sfinalizowania na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla sołectwa w związku z informacją przekazaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zgodnie z art. 2 ust. 2 u.f.s. oraz oszacowanie kosztów przedsięwzięć i uzasadnienie<sup>1357</sup>.

---

<sup>1355</sup> B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2015, nr 78, s. 421-422.

<sup>1356</sup> A. Bluj, E. Stokłuska, *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 62-63.

<sup>1357</sup> W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 39-40.

We wniosku należy wówczas wskazać, konkretnie przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa. Przedsięwzięcia muszą spełniać warunki, o których mowa w samym art. 1 ust. 3 u.f.s. Niezbędnym składnikiem wniosku jest szacunek kosztów przedsięwzięć proponowanych do przeprowadzenia na obszarze sołectwa. Oszacowane koszty przedsięwzięć nie mogą przekraczać wysokości środków przypadających na sołectwo, które składa wniosek, ustalonej na podstawie algorytmu przewidzianego w art. 2 ust. 1 u.f.s.<sup>1358</sup>.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest do kontroli złożonego wniosku pod względem formalnym. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 5 u.f.s., wójt w terminie 7 dni od dnia otrzymania, odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w art. 4 ust. 2-4 u.f.s., jednocześnie informując o tym sołtysa. Wystąpienie którejkolwiek przesłanki zobowiązuje wójta do jego odrzucenia. Odrzucenie wniosku następuje zaś w formie samego zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje sołtysa o treści decyzji o odrzuceniu wniosku. Nie zależy ona od swobodnego uznania wójta. Wójt nie jest uprawniony do badania wniosku pod względem merytorycznym. Odrzucenie wniosku przez wójta nie kończy postępowania, gdyż sołtys ma prawo podtrzymać odrzucony wniosek oraz skierować go do rady gminy w terminie 7 dni od dnia otrzymania bowiem informacji o jego odrzuceniu (art. 4 ust. 5 u.f.s.). Ten siedmiodniowy termin jest nieprzekraczalny i nie podlega on przywróceniu<sup>1359</sup>.

Uchwalona u.f.s. ma w założeniu twórców pobudzić aktywność lokalną środowisk. Pomimo tego przyjęte rozwiązania prawne są zbyt skomplikowane. Z jednej strony mamy do czynienia ze sformalizowaną procedurą przyznawania środków funduszu i nieracjonalnymi wymogami stawianymi przedsięwzięciom finansowym w ramach funduszu, np. zgodność ze strategią rozwoju gminy, z drugiej strony pewne istotne sprawy zostały całkowicie poza zakresem regulacji. Skutkiem jest zatem, brak możliwości zastosowania niektórych przepisów w praktyce. Trudności mogą zniechęcić gminy do tworzenia funduszy sołeckich. Sołectwa nie tworzą własnych budżetów, dlatego zgodnie z u.f.s. to wyodrębnione w budżecie gminy specjalne środki na realizację zadań własnych gminy, służących w poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju gminy. Wszystkie warunki mają być spełnione łącznie (art. 1 u.f.s.)<sup>1360</sup>. Adnotacja o zgodności inicjatyw realizowanych w ramach funduszy ze strategią rozwoju gminy budzi duże wątpliwości.

---

<sup>1358</sup> M. Dworakowska, *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego - Państwo. Gospodarka. Świat*, red. J. Osiński, J.Z. Popławska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2014, s. 59-60.

<sup>1359</sup> D. Kołodziejczyk, *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2016, t. 173, s. 103-113.

<sup>1360</sup> M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 173-174.

Po pierwsze, nie wszystkie gminy mają dokument wskazujący cele ich rozwoju społeczno-gospodarczego w dłuższej perspektywie czasowej. Po drugie w praktyce trudno jest związek danego przedsięwzięcia lokalnego ze strategią, ze względu na samą odmienność skali, której dotyczą. Warunkiem wówczas przyznania takich środków jest złożenie do wójta, (burmistrza bądź prezydenta miasta) wniosku uchwalonego na zebraniu wiejskim z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej piętnastu zaś pełnoletnich mieszkańców sołectwa (art. 4 u.f.s.). To mieszkańcy wskutek tego mają możliwość bezpośredniego decydowania o przeznaczeniu środków przyznanych sołectwu w ramach funduszu sołeckiego, w zależności od lokalnych potrzeb wspólnoty<sup>1361</sup>.

Przed wejściem w życie u.f.s. nie było prawnych mechanizmów regulujących kwestię relacji oraz współpracy gminy z sołectwem. To od decyzji władz gminy zależało przyznanie środków finansowych samym sołectwom. Mimo braku regulacji ustawowych, część gmin przekazywała odpowiednie środki finansowe do dyspozycji sołectw. Dodatkowo w ramach programu odnowy wsi<sup>1362</sup>, podkreślającego konieczność zwiększenia roli, a także znaczenia sołectw w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, zaczął powstawać system przekazywania sołectwom (odpisy sołeckie, jak też dotacje i konkursy) niewielkich środków służących pobudzaniu ich aktywności, rozwoju oraz integracji<sup>1363</sup>. Praktyki te zaczęły się rozwijać w Polsce w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX w. Obecnie na mocy u.f.s., rada gminy do 31 marca każdego roku, ma zatem obowiązek podjąć decyzje o porozdzielaniu lub nie wyodrębnieniu środków tworzących fundusz sołecki w następnym roku budżetowym. Jeśli takich środków nie przyznaje, powinna uzasadnić swoją decyzję i wskazać przyczyny. Niewątpliwie więc fundusz sołecki zmniejsza ryzyko uznaniowości decyzji podejmowanych przez gminę<sup>1364</sup>.

---

<sup>1361</sup> A. Polko, *Models of Participatory Budgeting - The Case Study of Polish City*, „Journal of Economics and Management”, 2015, t. 19, nr 1, s. 34-35

<sup>1362</sup> Realizacja programu Odnowy Wsi opiera się o ścisłą współpracę na linii - samorząd województwa - gminy - liderzy wiejscy. Samorząd województwa od samego sołectwa zgłoszonego do programu, wymaga spełnienia następujących wymogów formalnych: funkcjonowania min. 5 osobowej grupy odnowy wsi oraz jej lidera albo stowarzyszenia, którego zasadniczym celem statutowym jest zaś odnowa wsi (rozwój wsi). Ustalenia i przyjęcia przez zebranie wiejskie sołeckiej strategii odnowy wsi, a następnie konsekwentnej jej realizacji oraz aktualizacji - efektywnego wykorzystywania oferowanych form wsparcia. Utrzymywania systematycznego kontaktu z osobą koordynującą realizację programu w ramach UMWD poprzez osobę lidera albo przewodniczącego lub członka zarządu stowarzyszenia. Uczestnictwa w inicjatywach rozwijających program i promujących ideę odnowy wsi - A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 78-79.

<sup>1363</sup> A. Sułek, *Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, [w:] *Diagnoza społeczna Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2011, s. 73-74.

<sup>1364</sup> R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, red. T. Kazimierzczak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 112-113.

Kolejne kroki po podjęciu decyzji o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w budżecie gminy, polegają na przekazaniu sołtysom przez wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta) informacji o wysokości funduszu sołeckiego przypadającego na każde z sołectw (do 31 lipca). Następnie, do dnia 30 września, przekazanie przez sołectwo wniosku zawierającego zadania do realizacji, wraz z informacją o kosztach, a także uzasadnieniem przedkładanej propozycji. Każde sołectwo może złożyć tylko jeden wniosek, ale istnieje również możliwość złożenia wniosku wspólnie przez kilka sołectw, jeśli tylko procedura wspólnego wówczas aplikowania o fundusz sołecki jest określona w ich statutach<sup>1365</sup>.

W dalszej kolejności poprawnie sporządzony wniosek jest kierowany do rady gminy, która uwzględnia odpowiednie środki w budżecie gminy na kolejny rok, a do końca tego roku wniosek jest realizowany. Środki niewykorzystane w danym roku, wygasają razem z jego końcem. Należy podkreślić, że wniosek składany przez sołectwo jest oceniany przez władze gminy przede wszystkim pod kątem formalnej zgodności z u.f.s., w tym też spełniania przez zadania, jakie zgłaszają sołectwa, warunków wskazanych w tejże ustawie. Nie jest jednak przedmiotem oceny władz lokalnych oraz rady gminy słuszność składanej przez sołectwo propozycji zadania, jeśli tylko spełnia ona warunki określone w u.f.s. To mieszkańcy sołectwa decydują o zadaniach, które chcieliby w ramach funduszu zrealizować. Mechanizm funduszy sołeckich jest więc przykładem przekazania przez władze publiczne decyzji, jak też działań do dyspozycji mieszkańców<sup>1366</sup>. Zadaniem władzy lokalnej staje się jedynie formalna kontrola ich zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym.

Wysokość środków, które sołectwa otrzymują z budżetu gminy na realizację zadań, jest obliczana na podstawie algorytmu wskazanego w u.f.s., w którym są uwzględniane takie parametry, jak wysokość dochodów bieżących gminy na mieszkańca i liczba mieszkańców poszczególnych sołectw. Nie mogą one jednak przekraczać dziesięciokrotności dochodów bieżących danej gminy na mieszkańca, chyba że rada gminy postanowi o przekroczeniu puli środków wynikającej z samego algorytmu. Brak większych postępów, dotyczących stopnia wykorzystania w skali kraju tego ważnego mechanizmu partycypacji publicznej, powinien budzić zaniepokojenie, jak też skłonić najpierw do przeprowadzenia gruntownej diagnozy istniejącego stanu rzeczy, a następnie działań pozwalających na upowszechnienie funduszu sołeckiego<sup>1367</sup>.

---

<sup>1365</sup> M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 225-227.

<sup>1366</sup> A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 103-105.

<sup>1367</sup> W. Stypułkowski, *Aktywność obywatelska - pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2012, nr 5, s. 44-45.

#### 4.3. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procedurze uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego

Coraz częściej, spotykamy zaś rozwiązaniem statutowym jest powierzenie inicjatywy uchwałodawczej, grupie mieszkańców tworzących daną gminę, tzw. obywatelską inicjatywą uchwałodawczą<sup>1368</sup>. Warto zwrócić jednak uwagę, że sądy administracyjne w niejednolity sposób wypowiadają się w kwestii możliwości wprowadzenia do statutów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Jak zauważył w wyroku - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, „Przyznanie inicjatywy uchwałodawczej grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców miasta posiadających czynne prawo wyborcze obliczone na dzień 31 grudnia roku ubiegłego nie narusza w sposób istotny prawa, gdyż zawarta w tym zapisie kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje (w granicach prawa) wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu. Skoro wprowadzone uprawnienie nie narusza żadnego z zapisów samej u.s.g., Konstytucji RP, czy innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem (w granicach ustaw)”<sup>1369</sup>.

Podobne stanowisko zajął bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając w wyroku, że „Przyznanie przez radę gminy w statucie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej nie narusza obowiązującego prawa (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 1 ust. 1 u.s.g.)”<sup>1370</sup>. Przeciwnie zatem stanowisko w wyroku zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdzając, że „Brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy. Jego milczenie należy wówczas interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy. [...] rada gminy nie może w statucie gminy określić, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa uchwałodawcza”<sup>1371</sup>.

<sup>1368</sup> Jak podaje G. Makowski - na 193 samorzady gminne objęte przeprowadzonymi w 2011/2012 r. badaniami w 41 % samorządów obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została uregulowana w statutach poszczególnych gmin. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza najdłużej funkcjonuje w Toruniu. Od 1991 r. mieszkańcy zgłosili tam 53 inicjatywy. Rada miasta uchwaliła 11 inicjatyw mieszkańców, 14 odrzuciła, pozostałe zostały wycofane przez inicjatorów ze względu na błędy formalne. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest korzystna także dla radnych - uzyskują oni informację o sprawach ważnych dla mieszkańców, gotowe propozycje rozwiązań, często już skonsultowane, np. radni Gdańska odrzucili obywatelski projekt uchwały w sprawie cen wywozu śmieci. Skłonił on jednak, samorząd do poszukiwania alternatywnych rozwiązań - G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 298-300.

<sup>1369</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13, CBOSA.

<sup>1370</sup> Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, CBOSA.

<sup>1371</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.

Takie samo stanowisko zajął też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, stwierdzając w danym wyroku<sup>1372</sup>, że „Rada gminy nie może w statucie gminy przyjąć, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa uchwałodawcza polegająca na złożeniu projektu uchwały. W przepisach Konstytucji RP i u.s.g., brak jest unormowań przyznających mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał”<sup>1373</sup>.

Institucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest istniejącym w jednostkach samorządu terytorialnego odpowiednikiem samej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej funkcjonującej na podstawie przepisów art. 118 ust. 2 Konstytucji RP i przepisów u.w.i.u.o. Zarówno wskazany powyżej artykuł Konstytucji RP, jak i u.w.i.u.o. nie posiadają jednak odpowiedników w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, brak jest także przepisów regulujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w u.s.g. oraz u.s.p. Kwestie dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej znalazły uregulowanie w części statutów gmin i fragmentach statutów powiatów. Stąd też, nie ma jednolitego wzorca określającego zasady postępowania w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - statuty poszczególnych gmin, jak również powiatów mogą zagadnienia te regulować w różnorodny sposób<sup>1374</sup>.

Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą przewiduje między innymi powołany już we wcześniejszych rozważaniach Statut Gminy Miasta Toruń. Na podstawie Statutu Gminy Miasta Toruń inicjatywa uchwałodawcza przysługuje grupie co najmniej 150 mieszkańców Miasta Torunia, posiadających prawo wybierania na podstawie ustawy regulującej ordynację do rad gmin<sup>1375</sup>. Co jednocześnie oznacza, że inicjatywa ta, przysługuje obywatelom polskim i obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze Miasta Toruń<sup>1376</sup>. Statut Gminy Miasta Toruń, inaczej niż u.w.i.u.o. w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, nie określa zakresu spraw, jakich może ona dotyczyć. Statut Gminy Miasta Toruń nie przewiduje też obowiązku tworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej na wzór komitetu inicjatywy ustawodawczej określonego w przepisach u.w.i.u.o.

---

<sup>1372</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08, CBOSA.

<sup>1373</sup> P. Uziębło, *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08* „Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2, s. 53-55.

<sup>1374</sup> J. Czerw, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w działalności uchwałodawczej rad gmin i rad powiatów - wnioski de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 192-194.

<sup>1375</sup> § 28 pkt 10 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1376</sup> Art. 10 § 1 pkt 3 lit. a k.w.



Szczegółowe kwestie dotyczące samej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej reguluje Regulamin Rady Miasta Torunia stanowiący załącznik do Statutu Gminy Miasta Toruń<sup>1377</sup>.

Zgodnie z Regulaminem Rady Miasta Torunia wniosek mieszkańców musi zawierać:

- 1) Projekt uchwały zaopiniowany przez radcę prawnego bądź adwokata w zakresie zgodności projektu z prawem,
- 2) Uzasadnienie,
- 3) Listę osób popierających i pozwalającą stwierdzić, że jest to mieszkaniec Miasta Torunia, jak również fakt poparcia. Każda strona listy musi zawierać w nagłówku jednoznaczne stwierdzenie, czego wniosek dotyczy i wskazywać imię i nazwisko osoby występującej w imieniu wszystkich wnioskodawców. Lista musi zawierać czytelne dane samych wnioskodawców, tj. imię i nazwisko, adres, nr PESEL oraz podpis<sup>1378</sup>.

Regulamin Rady Miasta Torunia określa również elementy, jakie powinien zawierać projekt uchwały. Zgodnie z tym powinien on zawierać:

- 1) Właściwą podstawę prawną,
- 2) Termin wykonania uchwały,
- 3) Wykonawcę uchwały,
- 4) Uzasadnienie<sup>1379</sup>.

Na podstawie Regulaminu Rady Miasta Torunia uzasadnienie uchwały obejmuje:

- 1) Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania uchwały,
- 2) Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) Wskazanie różnicy pomiędzy istniejącym, a projektowanym stanem prawnym,
- 4) Przedstawienie istotnych skutków, np. społecznych, gospodarczych, finansowych, czy moralnych<sup>1380</sup>.

Ponadto, jak stanowi sam Regulamin Rady Miasta Torunia, uchwały Rady powinny odpowiadać zasadom techniki legislacyjnej<sup>1381</sup>. Zasady te określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>1382</sup>.

---

<sup>1377</sup> Załącznik do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.; u.w.i.u.o.

<sup>1378</sup> § 30 ust. 5 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1379</sup> § 30 ust. 2 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1380</sup> § 30 ust. 3 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1381</sup> § 30 ust. 13 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1382</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 908.

Zgodnie z § 30 ust. 7 Regulaminu Rady Miasta Torunia projekt uchwały przekazuje się Przewodniczącemu Rady Miasta, który przed wniesieniem pod obrady Rady Miasta może skierować go do samej komisji. W odniesieniu do projektu uchwały mieszkańców, Przewodniczący Rady Miasta występuje do Prezydenta Miasta, właściwych komisji Rady i innych instytucji o opinię<sup>1383</sup>. Zasadę tę powtarza dodatkowo inny artykuł Regulaminu Rady Miasta Torunia, stwierdzając, że „Przewodniczący Rady przed wniesieniem projektu uchwały będącego wnioskiem mieszkańców pod obrady niniejszej Rady jest zobowiązany skierować go do komisji”<sup>1384</sup>. Podobnie, jak czyni to u.w.i.u.o., Regulamin Rady Miasta Torunia określa termin, w jakim powinien być rozpatrzony projekt uchwały mieszkańców - zgodnie z § 30 ust. 5a zdanie pierwsze Regulaminu Rady Miasta Torunia: „Projekt mieszkańców powinien zostać rozpatrzony przez Radę Miasta, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia jego złożenia”. Z kolei zgodnie z § 30 ust. 8 Regulaminu Rady Miasta Torunia, Rada jest obowiązana rozpatrzyć projekt uchwały na najbliższej lub kolejnej sesji. Wraz z § 30 ust. 6 Regulaminu Rady Miasta Torunia projekty uchwał (a więc też projekty uchwał mieszkańców) powinny być zaopiniowane przez doradcę prawnego Rady Miasta<sup>1385</sup>.

Projekt uchwały regulującej akty prawa miejscowego (w tym taki projekt uchwały mieszkańców) rozpatrywany jest w trybie dwóch czytań<sup>1386</sup>. Przy czym oba czytania mogą być przeprowadzone na tej samej sesji, jeżeli przedmiot regulacji nie budzi wątpliwości, a do projektu nie zgłoszono istotnych poprawek merytorycznych. Regulamin Rady Miasta Torunia wskazuje, że jeżeli projekt uchwały mieszkańców nie odpowiada wyżej opisanym wymogom, określonym w § 30 niniejszego regulaminu, to nie nadaje mu się dalszego biegu. Przewodniczący Rady, zwraca taki projekt wnioskodawcy do uzupełnienia. Przewodniczący może nadać, dalszy bieg projektowi uchwały mieszkańców niespełniającemu wymogów § 30 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu Rady Miasta Torunia (brak zatem uzasadnienia do projektu uchwały lub opinii co do jego zgodności z prawem, treść projektu zredagowana jest nieprecyzyjnie czy odpowiada tytułowi projektu uchwały, brak podpisów wnioskodawców, luka w projekcie uchwały bądź uzasadnieniu - elementów określonych w Regulaminie). W takim zaś wypadku, Przewodniczący wyjaśnia powód rezygnacji z kompletnego uzasadnienia projektu<sup>1387</sup>.

---

<sup>1383</sup> § 30 ust. 5a zd. 2 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1384</sup> § 31 ust. 1 zd. 2 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1385</sup> J. Czerw, *op. cit.*, s. 193-195.

<sup>1386</sup> § 30 ust. 10 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

<sup>1387</sup> § 31 ust. 2 załącznika do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r., poz. 6506.

Za termin złożenia projektu uchwały mieszkańców uważa się termin złożenia w Biurze Rady projektu uchwały spełniającego wymogi § 30 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu bądź datę nadania projektowi dalszego biegu (§ 31 ust. 4 Regulaminu Rady Miasta Torunia).

Zgodnie z § 32 ust 1 Regulaminu Rady Miasta Torunia wnioskodawca może wycofać projekt uchwały w każdej chwili, nie później jednak niż do czasu zarządzenia głosowania przez Przewodniczącego. Jeżeli przed samym głosowaniem projektu uchwały wyjdzie na jaw, że nie spełnia on wymogów w zakresie inicjatywy uchwałodawczej, to Przewodniczący uzna projekt za wycofany (§ 32 ust 2 Regulaminu Rady Miasta Torunia). Na podstawie § 33a Regulaminu Rady Miasta Torunia projekty uchwał nierozpatrzone do końca kadencji Rady są bowiem zwracane do wnioskodawcy. Wnioskodawca może skierować ponownie ten sam projekt pod obrady Rady. Dotyczy to wszystkich projektów uchwał, także projektów uchwał mieszkańców. Tak więc, inaczej niż w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, w przedmiocie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uregulowanej w przepisach Statutu Gminy Miasta Toruń - obowiązuje zasada dyskontynuacji<sup>1388</sup>.

Instytucję Obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przewiduje także Statut Powiatu Poznańskiego<sup>1389</sup>. Zgodnie z nim, z inicjatywą podjęcia określonej uchwały, z wyłączeniem, o którym mowa w § 72 ust. 1 niniejszego Statutu, może wystąpić grupa co najmniej pięciuset mieszkańców<sup>1390</sup>. Statut Powiatu Poznańskiego, nie określa szczególnego trybu postępowania w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - do projektów uchwał złożonych przez mieszkańców, stosuje się takie same wymagania, jak w stosunku do projektów uchwał składanych przez inne podmioty tj.:

- 1) Projekty uchwał są opiniowane przez właściwe komisje rady powiatu, a także radcę prawnego (§ 31 ust. 2 Statutu Powiatu Poznańskiego),
- 2) Projekty uchwał powodujące zatem skutki finansowe, wymagają też zaopiniowania przez zarząd powiatu (§ 31 ust. 3 Statutu Powiatu Poznańskiego),
- 3) Przewodniczący rady powiatu, przekazuje projekty uchwał właściwym komisjom i zarządowi powiatu (§ 31 ust. 4 Statutu Powiatu Poznańskiego)<sup>1391</sup>.

---

<sup>1388</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2003, s. 107-108.

<sup>1389</sup> Uchwała nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 1631.

<sup>1390</sup> § 31 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 1631.

<sup>1391</sup> M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego - wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 104-105; uchwała nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 1631.

#### 4.4. Konsultacje społeczne jako instytucja demokracji partycypacyjnej w społeczeństwie obywatelskim

W słowniku obszaru mediacji, konsultacje społeczne, określa się, jako jedną z metod, dialogu społecznego oraz w charakterze instytucji, w systemie demokracji partycypacyjnej. Stanowią one wzajemną wymianę informacji, jak też opinii między przedstawicielami władzy różnych szczebli a określonymi grupami społecznymi, ich reprezentantami bądź ekspertami, w zakresie spraw, mających bezpośredni związek, z daną grupą społeczną. Korzyści płynące z posługiwania się, tą zatem metodą komunikacji społecznej, mają zaś wymiar informacyjny, wizerunkowy i merytoryczny. Nie bez znaczenia jest, w przypadku konsultacji społecznych, aktywizowanie mechanizmów oddolnych, charakterystycznych, dla dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego<sup>1392</sup>.

Istotnym celem konsultacji społecznych jest poinformowanie społeczności lokalnej o planowanym przedsięwzięciu, przedstawienie wariantowego toku postępowania inwestycji wraz z zamierzeniami samego inwestora, stworzenie mieszkańcom terenów sąsiadujących z inwestycją możliwości zgłoszenia ewentualnych uwag, ewentualnie wskazania rozwiązań preferowanych. Działania konsultacyjne mają również umożliwić projektantom, inwestorowi oraz organom wydającym decyzje administracyjne wybór optymalnego wariantu rozwiązania projektowego, uwzględniającego możliwie najwięcej postulatów zainteresowanych stron<sup>1393</sup>.

W literaturze dotyczącej konsultacji powszechnie przyjmuje się, że z jednej strony, biorąc pod uwagę konieczność zastosowania zasady równości, z drugiej zaś, ze względu na możliwość uzyskania w trakcie konsultacji wielowymiarowej wiedzy na temat problemu, konsultacjami objęci powinni być wszyscy partnerzy społeczni, których problem dotyczy. Niezależnie od formy prawnej i organizacyjnej oraz którzy mają interes prawny i faktyczny, aby móc zabrać głos w dyskusji publicznej. Najczęściej, przedstawia się takich uczestników mianem „udziałowców problemu” lub „interesariuszy”<sup>1394</sup>.

---

<sup>1392</sup> G. Makowski, *Przegląd prawnoinstytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu prawa*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 85-86.

<sup>1393</sup> E. Gmurzyńska, *Rodzaje mediacji*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 111-112.

<sup>1394</sup> Termin „interesariusz” pojawił się po raz pierwszy w memorandum Stanford Research Institute w 1963 r. Najbardziej znana, ale i najogólniejsza definicja interesariuszy została opracowana przez E. Freemana w 1984 r. Zgodnie z nią interesariuszem jest każda osoba lub grupa, która może wywierać wpływ na daną organizację bądź na którą ta organizacja wywiera wpływ. Inne zatem definicje, określają interesariuszy jako grupy, czy też osoby bezpośrednio, ewentualnie pośrednio zainteresowane działalnością organizacji w jej dążeniach do osiągnięcia celu jako swoistych orędowników samego ryzyka - A. Austen, W. Czakon, *Znaczenie interesariuszy dla zarządzania organizacjami publicznymi*, [w:] *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Uniwersytet Śląski, Katowice 2012, s. 43-44.

Jak twierdzą autorzy przewodnika po partycypacji społecznej, konsultacje mogą mieć szczególne znaczenie. Przede wszystkim w opracowywaniu o wdrażaniu dużych, złożonych, wieloletnich oraz oddziałujących na liczne kręgi społeczne programów publicznych - polityki rozwoju, polityki społecznej czy bezpieczeństwa publicznego itp.<sup>1395</sup>.

Zdaniem autorów, zasadniczą cechą konsultacji, która pozwala je odróżnić od innych form komunikacji, jest to, że odpowiedzialność za kształt oraz treść dokumentu poddanego konsultacji, spoczywa na autorze dokumentu (instytucji). Zatem uwzględnienie przekazanych mu opinii, nie jest obowiązkiem, a jedynie prawem - o ile uzna to za wskazane, jak też cenne, dla merytorycznej zawartości dokumentu bądź jego społecznej akceptacji. Nieuwzględnienie, może być oczywiście elementem, oceny samej intencji autora dokumentu, przez partnerów społecznych, a także opinię publiczną oraz pozwala im na podejmowanie, działań mających, na celu zmianę treści dokumentu, w ramach innych procedur prawnych, administracyjnych, legislacyjnych czy sądowych. Wówczas, nie może być kwestią, zarzutu braku wysłuchania, o ile partnerom, realnie dano taką możliwość<sup>1396</sup>.

Długosz oraz Wygnański podkreślają, że konsultacje to coś więcej niż informowanie, przy czym nie oznaczają one współdecydowania. Współdecydowanie, zdaniem autorów, to podejmowanie wspólnej, kompromisowej decyzji, za obustronną lub wielostronną zgodą. Podstawową zasadą współdecydowania jest zasada konsensusu. Może być ona bezwzględna - gdy wszyscy uczestnicy dochodzą do zgody - lub względna - gdy mniejszość uczestników nie popiera rozwiązania, ale i nie sprzeciwia się mu, wstrzymując się od głosu lub ogłaszając brak zainteresowania sprawą. Bez takiej zgody, czy też wspólnej decyzji nie jest możliwe skuteczne kontynuowanie działań bądź stają się one jednostronne, albo nawet niezgodne z samymi procedurami prawnymi. Natomiast, prowadzenie w dodatku szerokich konsultacji nie uniemożliwia, zwłaszcza w sensie prawno-proceduralnym, podejmowania późniejszych działań przez jednostkę, która przeprowadza konsultacje<sup>1397</sup>.

Autorzy stwierdzają, że progresywne tendencje, w zarządzaniu sprawami publicznymi (administracja obywatelska), dają więcej informacji, jak również większy wpływ obywatelom i ich organizacjom, na decyzje władz ich dotyczące<sup>1398</sup>.

---

<sup>1395</sup> K. Kobielska, *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik, jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Katowice 2013, s. 81-82.

<sup>1396</sup> A. Ferens, P. Drzewiński, M. Olejnik, *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [w:] *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki, Katowice 2013, s. 102-103.

<sup>1397</sup> T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 244-245.

<sup>1398</sup> Z. Zychowicz, *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011, s. 76-77.

Mogą stosunkowo wcześniej jakąś inicjatywę zablokować lub poprzeć, mogą zmodyfikować jej kształt, czy też zbudować koalicję na rzecz jej wprowadzenia. Zdaniem autorów, rządy uzyskują lepszą wiedzę o problemach, potrzebach i preferencjach społecznych oraz większą akceptację społeczną dla swoich planów. Ponadto, w rezultacie są w stanie nawet uzyskać współodpowiedzialność obywateli za uzgodnione z nimi programy działań<sup>1399</sup>.

Najlepszym uzasadnieniem wagi konsultacji społecznych są wskazane przez Długosza oraz Wygnańskiego, odwołania do kompetencji obywateli. Zdaniem wymienionych autorów, po pierwsze, ludzie mają dużo kompetencji tych nabywają właśnie uczestnicząc w dyskusjach nad sprawami publicznymi. Wyjściowy niedostatek kompetencji, może być ograniczany i uzupełniany dzięki niektórym metodom konsultacji. Wreszcie, i to jest niezwykle istotne w stanowisku autorów, odróżnić trzeba brak kompetencji w sensie formalnym od kompetencji w sensie szerszym - osoby, których konkretne rozwiązania dotyczą, uzyskują pośrednio kompetencje jako beneficjenci lub „ofiary” źle zaprojektowanych rozwiązań. Z tego punktu widzenia możliwość wypowiedzania się w sprawach, które ich dotyczą, powinna mieć raczej charakter uprawnienia, a nie nagrody za kompetencje<sup>1400</sup>.

Konsultacje społeczne, jako wyraz partycypacji społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych władz samorządowych, stanowią dobry instrument współczesnego efektywnego rządzenia. Należy zaś, pozytywnie ocenić włączanie samej lokalnej społeczności w proces rozwiązywania problemów, które niejednokrotnie bezpośrednio jej dotyczą. Potrzeba wskazać na przynajmniej dwa atuty społecznego konsultowania podejmowanych rozstrzygnięć:

- 1) Zbliżenie się przez władze samorządowe do rozwiązania, które będzie wpisywało się w oczekiwania lokalnej społeczności,
- 2) Możliwość sprawowania kontroli społecznej nad działaniami władz publicznych.

Efektywny oraz stale postępujący rozwój jednostek samorządu terytorialnego, zależy od poziomu wiedzy rządzących, na temat samych oczekiwań społeczności lokalnej w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnych, zadowolenia mieszkańców z bieżącej aktywności władz. Konsultacje społeczne to ukształtowanie komunikacji ze społecznością lokalną, wciąż mało używana na gruncie praktycznym, co dziwi wobec niskiego poziomu ich sformalizowania, a także względnie niskich kosztów ich przeprowadzania<sup>1401</sup>.

---

<sup>1399</sup> K. Surowiec, *Partycypacja obywatelska w społecznościach lokalnych w perspektywie ról społecznych*, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 203-204.

<sup>1400</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 35-36.

<sup>1401</sup> J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 43-44.

Wśród najbardziej powszechnych koncepcji partycypacji społecznej, czyli udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organ władzy Długosz oraz Wygnański wymieniają: komisje oraz komitety doradcze, stałe lub doraźnie funkcjonujące przy urzędach, „białe”<sup>1402</sup> i „zielone”<sup>1403</sup> księgi, jak też inne publicznie dostępne dokumenty konsultacyjne, wysłuchania opinii publicznej<sup>1404</sup>. Jak również, do niniejszego katalogu zaliczają otwarte spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi bądź grupami branżowo-zawodowymi, doradcze rady obywatelskie, procedury skargowe, wiele profili „tele- albo e-demokracji” czy wreszcie referenda. W niniejszym podrozdziale, schemat wysłuchania opinii publicznej posłuży w charakterze materiału egzemplifikacyjnego w określeniu konsultacji społecznej jako procedury demokracji partycypacyjnej<sup>1405</sup>.

Konsultacje społeczne są powszechnie uważane za ważny, skuteczny oraz efektywny sposób partycypacji publicznej. Mogą mieć różne poziomy, poczynając od podstawowego - informacyjnego, na pełnym wymiarze współdecydowania za ostateczny kształt danego aktu lub projektu kończąc. Mają zawsze dwie strony: stronę decydenta (najczęściej organizatora konsultacji, jak też stronę konsultującą (zazwyczaj stroną społeczną). Nie oznacza to jednak, że stanowisko strony konsultującej jest zawsze spójne i jednolite, często wśród podmiotów konsultujących ujawniają się różne interesy oraz potrzeby.

---

<sup>1402</sup> W terminologii Unii Europejskiej, biała księga to dokument mający opracowane urzędowo, koncepcyjne propozycje odnoszące się do określonych dziedzin polityki unijnej i zazwyczaj prezentuje katalog konkretnych propozycji oraz środków, których realizacja ma służyć urzeczywistnianiu zadań traktatowych. Często punktem wyjścia dla białej księgi jest sama zielona księga, a następstwem - przygotowanie przez Komisję Europejską propozycji dogłębnych aktów prawnych - W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2002, s. 409-410.

<sup>1403</sup> W terminologii Unii Europejskiej, zielona księga to dokument, który przedstawia obecny format jakiegoś zagadnienia, służący procedurze konsultacyjnej pomiędzy instytucjami UE, a także z państwami członkowskimi oraz obywatelami UE. Zielona księga jest raportem zbierającym informacje na określony temat, jak też zwykle stanowi punkt wyjścia dla opracowania białej księgi - A. Ogonowska, *Vademecum informacji o prawie Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” 2003, nr 2, s. 23-25.

<sup>1404</sup> Jedną z form bezpośredniego udziału obywateli w kreowaniu prawa. Publiczne wysłuchanie to umożliwienie dojścia do głosu obywateli (podczas tworzenia prawa), którzy uważają, że będą pod jurysdykcją proponowanego prawa lub uważają, że ich głos podniesie poziom debaty. Instytucja publicznego wysłuchania jest często mylona z samymi konsultacjami społecznymi. Jednak pomiędzy konsultacjami społecznymi a publicznym wysłuchaniem występują znaczne różnice. W odróżnieniu od konsultacji społecznych, publiczne wysłuchanie jest proceduralnie zabezpieczone przed manipulacją. We współczesnej Polsce, po raz pierwszy procedura *public hearing* została zastosowana w 2005 r. przez Ministerstwo Zdrowia i dotyczyła ona dyskusji nad pomysłem depenalizacji obrotu tzw. miękkimi narkotykami. Od lipca 2013 r., zgodnie z uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r., wysłuchanie publiczne mogą też przeprowadzać komisje senackie (art. 80 ust. 1b Regulaminu Senatu). Pierwsze wysłuchanie publiczne w Senacie, odbyło się dnia 8 października 2013 r. i było poświęcone projektowi ustawy o petycjach. Do początku 2017 r. odbyło się w Sejmie trzydzieści wysłuchań, w trzech czwartych wysłuchania dotyczą projektów rządowych, czy też prezydenckich. W tym samym czasie (tj. do 11 kwietnia 2017 r.) komisje sejmowe odrzuciły 61 wniosków o samo wysłuchanie publiczne - P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, t. 11, nr 1, s. 32-35.

<sup>1405</sup> K. Jasiński, *Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w dialogu. Tradycja, zmiany, porównanie, perspektywy*, red. A. Zybała, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, Warszawa 2016, s. 132-133.

Trzeba pamiętać o tym, że konsultacje społeczne są procesem tworzącym kilka zasadniczych celów. Z całą pewnością, najważniejszym z nich jest włączenie obywateli do zainteresowania się, zabrania głosu, a w konsekwencji być może współdecydowania, jak również poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne ich dotyczące. Na samym szczeblu lokalnym, jak i krajowym. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż w praktyce wcale nie jest to proces łatwy oraz nie zawsze jest zakończony sukcesem, czyli np. konsensusem. Problem może pojawić się w przypadku, niemożności uzgodnienia stanowisk przez stronę decydenta, a także stronę konsultującą. Natomiast, w efekcie np. ujawnienie się negatywnych nastrojów społecznych, czy też sparaliżowanie procesu konsultacyjnego - co czasem podnoszone jest przez osoby bardziej krytyczne wobec konsultacji społecznych. Jednak, jak pokazuje praktyka, częściej brak konsultacji rodzi napięcia społeczne, niż samą niemożliwość dojścia do wspólnego rozwiązania<sup>1406</sup>.

Konsultacje społeczne oprócz tego, że realnie angażują ludzi, dają im wpływ na to co ich dotyczy, podnoszą wiedzę i świadomość w zakresie spraw publicznych, pełnią również funkcję legitymizującą. Jest to bardzo istotna funkcja, jednak warunkiem jej spełnienia musi być zawsze rzetelne, a także przejrzyste przeprowadzanie pełnego procesu konsultacyjnego. Z punktu widzenia zaś decydentów, niezależnie czy są to władze samorządowe czy krajowe, uzyskanie informacji zwrotnej od strony konsultującej, jak również wypracowanie wspólnego rozwiązania danej kwestii, daje dużo silniejszy mandat do wprowadzenia jej w życie jako obowiązującego prawa<sup>1407</sup>.

Faktem jest, iż uregulowania w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych nie są precyzyjne, może być poczytywany zarówno za zaletę, jak i za wadę. Z jednej strony zarówno rządowi, jak też samorządom, może to pozwolić unikać konsultowania większości aktów i projektów. Z drugiej jednak strony, daje dużą swobodę i elastyczność w ich prowadzeniu, co często ułatwia oraz usprawnia proces konsultacyjny. Ponadto konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej i budowania społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć komponent woluntarystyczny - każda ze stron musi mieć wolę do współdziałania. Nałożenie nadmiernego rygoru w odniesieniu do konsultacji społecznych byłoby sprzeczne z tą ideą, jak też mogłyby one utracić swój społeczny, deliberatywny oraz egalitarny charakter<sup>1408</sup>.

---

<sup>1406</sup> M. Mendza-Drozd, *Zagadnienia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 91-92.

<sup>1407</sup> J. Dworniak, *Komunikacja jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem społecznym (przykład powiatu tucholskiego)*, [w:] *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, red. R. Kmiecik, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 105-106.

<sup>1408</sup> J.S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 142-143.



#### **4.5. Wolontariat jako forma aktywności społecznej w kształtowaniu demokracji partycypacyjnej**

Spółeczeństwo obywatelskie to rodzaj społeczeństwa, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu społecznym, politycznym oraz gospodarczym. Wolontariat jest jednym z podstawowych filarów takiego społeczeństwa obywatelskiego. Jest on także wskaźnikiem kształtowania postaw obywatelskich, a także narzędziem stanowiącym odpowiedź zarówno na kryzys społeczny, jak i kryzys wartości. Wolontariuszem jest bowiem ten, kto dobrowolnie i świadomie, jak też bez wynagrodzenia angażuje się w pracę na rzecz osób, organizacji pozarządowych, rozmaitych instytucji funkcjonujących w różnych obszarach społecznych. Postawy prezentowane przez wolontariuszy opierają się na bezinteresownej woli służenia innym ludziom. Dzięki samej u.d.z.p.p.w. wolontariat stał się aktywnością legalną, określaną przez zespół praw, jak również obowiązków wolontariusza oraz korzystających z ich usług podmiotów. Praca wolontariuszy, jest jedną z najlepszych kierunków budowania wspólnoty międzyludzkiej<sup>1409</sup>.

Jednym z kluczowych wymiarów aktywności społecznej jest wolontariat. Wolontariat bezpośrednio wpływa na budowanie kapitału społecznego, a tym samym na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Każdego dnia wiele osób angażuje się w jednorazowe, cykliczne bądź stałe działania, które charakteryzują się nieodpłatnością oraz dobrowolnością pracy na rzecz innych ludzi, grup, jak również społeczności. Wolontariat jest dodatkowo skuteczną metodą rozwiązywania danych problemów społecznych, np. przez angażowanie osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, a także osób starszych w działania wolontariackie. Wolontariat stanowi kluczowe narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu całych grup, a tym samym szansą na ich integrację społeczną. Poza wszystkim, wolontariat wzmacnia więzi istniejące w danej społeczności, wpływając tym na rozwój kapitału społecznego<sup>1410</sup>.

Ponadto, wolontariat jest cennym doświadczeniem edukacyjnym, który umożliwia rozwój umiejętności oraz kompetencji społecznych, jak też obywatelskich. Korzyści płynące z wolontariatu dla jednostki to przede wszystkim szansa rozwoju osobistego, możliwość nabywania doświadczenia życiowego, zawodowego i społecznego<sup>1411</sup>.

---

<sup>1409</sup> M. Łobocki, *Altruizm a działalność pracowników socjalnych i wolontariuszy*, [w:] *Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej*, red. K. Marzec-Holka, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Bydgoszcz 1998, s. 97-98.

<sup>1410</sup> M. Górecki, *Wolontariat - idea, organizacja, doświadczenia*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Nauki Społeczne” 2013, nr 1, s. 103-105.

<sup>1411</sup> A. Olubiński, *Sily społeczne jako kluczowa kategoria pedagogiki społecznej*, [w:] *Pedagogika społeczna. Dokonania - aktualność - perspektywy*, red. S. Kawula, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 57-58.

Wolontariat pozwala na rozwijanie samych kompetencji społecznych na trzech poziomach - na stadium odnoszącym się do makrostruktur społecznych, na szczeblu mikrostruktury oraz na stopniu apercpepcji jednostki. Makrostruktury społeczne to kompetencje niezbędne do funkcjonowania w określonych realiach kulturowych, czy też społecznych. Z kolei zaś kompetencje pozwalające na samodzielne funkcjonowanie w odmiennych, niejednokrotnie wyspecjalizowanych dziedzinach, radzenie sobie z wyzwaniami stawianymi przez życie codzienne - to pozycja mikrostruktury. Istotną korzyścią osiąganą w drodze indywidualnego zaangażowania wolontariusza jest wówczas zysk, w postaci osobistego rozwoju jego samego i akceptację zmian zachodzących w nim. Wyrazem tego jest chociażby nabycie umiejętności współpracy z innymi ludźmi, zarządzania grupą, formułowania, jak również argumentowania własnych opinii, wzmocnienie poczucia pewności siebie, a także konkretnych umiejętności merytorycznych (związanych z wykonywaną w wolontariacie czynnością) bądź pogłębienie znajomości języka obcego (np. uczestnicząc w wolontariacie międzynarodowym<sup>1412</sup>)<sup>1413</sup>.

Należy w tym przypadku, też pamiętać o doświadczeniu związanym z wolontariatem, które niejednokrotnie staje się przydatne w trakcie późniejszego poruszania się na rynku pracy. Wolontariusze nabywają umiejętności wykonywania konkretnych czynności, które zezwala się często (w szczególności dotyczy to wolontariatu długoterminowego) przyrównać do doświadczenia zdobytego podczas płatnej pracy. Z drugiej strony, sam wolontariusz może zweryfikować swoją chęć do wykonywania danej profesji oraz przekonać się czy i w jakim stopniu mu ona odpowiada, czy się do niej nadaje. Ponadto wolontariat jest stosowany jako instrument zapobiegania wykluczeniu, a także różnym strukturom marginalizacji społecznej. Zaangażowanie w wolontariat, przekłada się też na lepsze zdrowie psychiczne i fizyczne<sup>1414</sup>.

Wolontariat jest jedną z form budowania aktywnego, odpowiedzialnego za swój los oraz dbającego o wspólne dobro społeczeństwa obywatelskiego. Niejednokrotnie to właśnie wolontariat jest takim pierwszym krokiem w długoterminowym zaangażowaniu jednostki w życie społeczne.

---

<sup>1412</sup> Dla przykładu AIESEC - pozarządowa organizacja not-for-profit, jedna z największych międzynarodowych organizacji studenckich. Założona została w 1948 r. W Polsce działa od lat 60. Prowadzona jest przez studentów, jak również niedawnych absolwentów interesujących się problemami otaczającego świata, przywództwem oraz zarządzaniem. Umożliwia ona swoim członkom odkrywanie własnego potencjału i rozwój wokół interesujących ich zagadnień. Każdy dołączający do organizacji student bierze udział w Programie Rozwoju, w ramach którego ma możliwość stopniowego poszerzania swojej wiedzy, a także umiejętności. Członkowie AIESEC organizują wolontariaty, jak też praktyki w Polsce i za granicą w ponad 120 krajach na świecie. Program Global Volunteer to międzynarodowe inicjatywy wolontariackie, które kierowane są głównie do młodych osób zainteresowanych praktycznym doświadczeniem w projektach odpowiadających na problemy ekonomiczne, ekologiczne, a także społeczno-kulturowe we współczesnym świecie - M. Łobocki, *op. cit.*, s. 102-103.

<sup>1413</sup> E. Bacía, *Kształtowanie kompetencji społecznych i obywatelskich przez organizacje pozarządowe w Polsce*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015, s. 45-47.

<sup>1414</sup> J. Wilson, *Volunteering*, "Annual Review of Sociology", 2000, t. 26, s. 215-216.

Wolontariat przyczynia się do budowy kapitału społecznego oraz podnosi poziom zaufania społecznego (będąc formą pracy na rzecz dobra wspólnego, społeczeństwa, społeczności i innych ludzi), jak też zachęca do bardziej intensywnego włączania się w życie publiczne, podejmowania wspólnych działań, zrzeszania się, zakładania organizacji itp.<sup>1415</sup>.

Kompetencje obywatelskie<sup>1416</sup> nabywane przez wolontariusza są podstawą do pełnego jego uczestnictwa w życiu obywatelskim. Aktywność społeczna pełni również ważną rolę w formowaniu władzy, wyznaczaniu płaszczyzn zaangażowania oraz mobilizacji jednostek. Zaangażowanie umożliwia realne przeprowadzenie zmian. Aby pogłębiać i podtrzymywać aktywność ze strony obywateli należy tworzyć nowe, różnorodne możliwości ich udziału. Co to jest więc aktywność obywatelska? Aktywność obywatelska (aktywność społeczna, aktywność społeczeństwa czy inicjatywa społeczna) - „to wielki obszar życia publicznego, przedstawiający się w różnych strukturach organizacyjno-prawnych (bądź nie posiadający ukształtowanych form) oraz pozwalający obywatelom na podejmowanie działań społecznych nakierowanych na różne cele”<sup>1417</sup>.

Uczestnictwo w działaniach zbiorowych, które wykraczają poza obowiązki związane z pełnieniem funkcji zawodowych, jak również funkcji w rodzinie, zmierzające do realizacji cenionych wartości społecznych jest zatem aktywnością społeczną. Wyróżnikiem aktywności społecznej jest czynny stan jednostki, polegający na samym oddziaływaniu jej na otoczenie przyrodnicze, a także społeczne. W związku z powyższym, działalność społeczna jednostki to wszystkie zaś unormowania społeczne funkcjonującej jednostki, wykonywane w ramach określonych ról społecznych. Wyrażają się one w pracy zawodowej, zdobywaniu wiedzy, twórczości, zabawie, czy też uczestnictwie w różnych grupach społecznych. O poziomie tej aktywności społecznej, decydują w podobny sposób czynniki wewnętrzne, jak też zewnętrzne o psychologicznym, biologicznym i społecznym podłożu<sup>1418</sup>.

Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej w 2009 r., ogłosiła 2011 rok Europejskim Rokiem Wolontariatu i Aktywności Obywatelskiej. Decyzją Rady: „Wolontariat jest jednym z kluczowych wymiarów aktywności obywatelskiej i demokracji, gdyż pozwala realizować w praktyce takie wartości europejskie jak solidarność, a także niedyskryminacja, oraz przyczynia się do harmonijnego rozwoju społeczeństw europejskich.

---

<sup>1415</sup> M. Nowosielski, *Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008*, Instytut Zachodni, Poznań 2008, s. 65-66.

<sup>1416</sup> To znajomość praw człowieka i Konstytucji swojego kraju, a także zakresu działań jego rządu. Ponadto jest to rozumienie ról i zakresu odpowiedzialności instytucji stanowiących politykę - E. Bacia, *op. cit.*, s. 51.

<sup>1417</sup> E. Wojnowska, *Wybrane aspekty prawne wolontariatu*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005, s. 87-88.

<sup>1418</sup> M. Kołodziejczyk, D. Rybaczyk, *Wolontariat na świecie*, [w:] *Młodzieżowy wolontariat*, red. J. Fabisiak, Fundacja „Świat na Tak”, Warszawa 2002, s. 34-35.

Taka właśnie aktywność obywatelska, w swoim wymiarze międzynarodowym, narodowym, regionalnym czy też lokalnym, jest istotnym elementem pracy wielu sektorów tj. ochrony zdrowia, edukacji, ochrony środowiska oraz sportu itp. Wsparcie wolontariuszy pozwala zaspokoić potrzeby ludzkie i środowiskowe. Dla samych osób udzielających się społecznie jest wartościowym doświadczeniem edukacyjnym, jak również społecznym bądź po prostu konstruktywnym, a także przyjemnym spędzaniem wolnego czasu. Działalność społeczna, która charakteryzuje się dobrowolnością, bezpłatnością, motywacjami altruistycznymi oraz spontanicznością, jest traktowana jako jeden z fundamentalnych i rzeczywistych przejawów socjalizacji<sup>1419</sup>.

Zgodnie z definicją przedstawioną przez samą agencję statystyczną Australian Bureau of Statistic, aktywność obywatelska to przeprowadzanie działań odzwierciedlających interesy i zaangażowanie w rządzenie (*governance*) oraz demokrację, tj. członkostwo w politycznych, a także związkach zawodowych (stowarzyszeniach zawodowych), pełnienie funkcji wewnątrz klubów, jak również stowarzyszeń, kontaktowanie się parlamentarzystami oraz uczęszczanie na zebrania, jak też konsultacje społeczne<sup>1420</sup>. Z kolei, według polityka T. Healy'ego pojęcie to obejmuje szereg elementów, tj. głosowanie w wyborach, udział w grupach obywatelskich i partiach politycznych, postrzeganie sąsiedztwa oraz usług lokalnych i zaufanie do instytucji lokalnych, jak też krajowych. Należy jednak przy tym podkreślić, iż Healy używa w stosunku do tego obszaru, określenia uczestnictwo polityczne (*political participation*)<sup>1421</sup>.

W literaturze spotyka się podział funkcji wolontariatu, który odnosi się przeważnie do organizacji wykonywanych przezeń zadań. Wyróżnia się wówczas funkcje: intencjonalne (założone, zamierzone, planowane), a także nieintencjonalne (niezałożone, niezamierzone, nieuświadomiane, rzeczywiste). Ponadto, jawne i ukryte, proste oraz złożone (ze względu na zmienność i zróżnicowanie w zależności od sytuacji, czasu, miejsca, czy też warunków podejmowanych działań), bezpośrednie (świadczenie konkretnych usług), a także pośrednie (prowadzenie samych akcji informacyjnych, tworzenie grupy lobbingowej, prace biurowe). Poza tym, wewnętrzne i zewnętrzne (ze względu na kierunek i zasięg działania)<sup>1422</sup>.

---

<sup>1419</sup> J. Boczoń, *Możliwości współpracy sektora pozarządowego z sektorem publicznym*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 114-115.

<sup>1420</sup> J. Karyłowski, *O dwóch typach altruizmu. Badania nad endo- i egzocentrycznymi źródłami podejmowania bezinteresownych działań na rzecz innych ludzi*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 76-77.

<sup>1421</sup> L. Witkowski, *Człowiek i profesjonalizm w pracy socjalnej (czyli jak bronić wolontariat przed wolontaryzmem - spojrzenie filozofa)*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005, s. 109-110.

<sup>1422</sup> M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] *Pedagogika społeczna - człowiek w zmieniającym się świecie*, red. T. Pilch, I. Lepalczyk, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1995, s. 197-199.

Z kolei, analizując społeczne funkcje wolontariatu, czyli określenie jego wkładu i roli w funkcjonowanie globalnego systemu społecznego, a także rzeczywiste lub możliwe skutki tak ukierunkowanych zachowań prospołecznych dla innych sfer życia społecznego i dla osób w nie zaangażowanych, należy je podzielić na funkcje autokreacyjne, jak również funkcje ogólnospołeczne. Do funkcji autokreacyjnych należą pozycje: wychowawcza, afiliacyjna, integracyjna, aksjologiczno-normatywna, jak też ekspresyjna. Mamy więc, tu do czynienia ze zamierzoną przebudową życia społecznego, opartego na solidarności ludzi, wyrobieniem samodzielności społeczeństwa oraz stworzeniem wzoru samego człowieka samodzielnego, indywidualisty, solidarnego i etycznego, który oznacza się poszanowaniem godności ludzkiej i dobra ogółu. Do funkcji ogólnospołecznych należą zaś wartości: innowacyjna, pomocowa, ekonomiczna, normalizacyjna, lobbingsowa, rzecznictwa interesów obywateli, jak również kontrolna<sup>1423</sup>.

Funkcje wyżej wymienione są wyrazem dążenia do uspołecznienia państwa zgodnie z zasadą pomocniczości. Są wyrazem urzeczywistnienia idei demokracji, przejmowaniem coraz większej ilości spraw w swoje ręce, poszerzaniem pola samopomocy oraz zakresu samorealizacji, zapobieganiem kryzysom społecznym i łagodzeniem napięć, niwelowaniem niekorzystnych skutków zmian społecznych. Stanowią one podejście dialogu oraz współpracy społeczeństwa z państwem. Jednocześnie, są one wskaźnikami stopnia jego uspołecznienia oraz urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego, którą jest waga nasycenia życia publicznego w związku z działalnością stowarzyszeniową<sup>1424</sup>.

Udział samych oddolnych inicjatyw społecznych w rozwoju pomocy społecznej jest nie do przecenienia, w tym wszelkiej aktywności w sektorze trzecim. Pozwala to budować hierarchię wartości osobom aktywnie uczestniczącym, włączającym się w tego typu działania, ale co równie ważne - uczyć się, brać przykład i przyswajać owe wartości osobom młodym, poszukującym dróg własnego rozwoju. Konieczne jest zatem szerzenie wiedzy o wartościach i znaczeniu wolontariatu w celu poprawienia ogólnego stanu wiedzy, podnoszenie znaczenia wolontariatu jako środka wyrazu aktywności obywatelskiej, a także zachęcanie do aktywnego uczestniczenia w owych działaniach<sup>1425</sup>.

---

<sup>1423</sup> G. Chimiak, *Motywacje społeczników działających w organizacjach pozarządowych w Polsce. Próba typologii*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewnstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 48-49.

<sup>1424</sup> P.J. Isley, *Enhancing the Volunteer Experience: New Insights in Strengthening Volunteer Participation, Learning and Commitment*, Jossey-Bass, San Francisco 1990, s. 162-163.

<sup>1425</sup> A. Olubiński, *Humanistyczno-edukacyjne wartości wolontariatu w przygotowaniu do pracy socjalnej*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005, s. 57-58.

#### 4.6. Referendum lokalne jako udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów

Partycypacja społeczna to nic innego, jak uczestnictwo obywateli w życiu wspólnot politycznych. Według klasyka, Stephena Langtona obejmuje ona cztery kategorie zachowań: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą, a także partycypację obowiązkową<sup>1426</sup>.

Dwie pierwsze zaliczyć można do partycypacji *sensu stricto*, przez którą rozumieć należy bezpośrednie i pośrednie, sformalizowane, a także niesformalizowane, indywidualne, jak również kolektywne uczestnictwo obywateli w podejmowaniu i wykonywaniu decyzji dotyczących dobra wspólnego<sup>1427</sup>. Słowem kluczem, na które zwraca zaś uwagę N. Laurisz, jest w tym miejscu „uczestnictwo”, które przeciwstawia się biernej postawie definiowane jako „obecność”<sup>1428</sup>. Dwie kolejne kategorie określić można już jako partycypację w szerokim tego słowa znaczeniu. Partycypacja obywatelska to przymusowa aktywność obywateli stanowiąca wsparcie władz publicznych, niezbędne do wykonywania przez nie ich funkcji oraz zadań (np. obowiązkowe płacenie podatków). Z kolei partycypacja wyborcza obejmuje działania społeczeństwa, w wyniku których nominuje się i wybiera reprezentantów do sprawowania funkcji decyzyjnych - inaczej mówiąc, jest to wyrażanie świadomej aktywności obywateli niezbędnej do funkcjonowania, jak też zespolenia systemu demokracji przedstawicielskiej<sup>1429</sup>. Oprócz uczestnictwa w wyborach centralnych i lokalnych do tej kategorii partycypacji należy zaliczyć także referenda, które są obligatoryjnie wymagane przez prawo<sup>1430</sup>.

Uwzględniając, powyższą i przedmiotową materię, uznać należy, iż wpisuje się ona w perspektywę samorządową. W tym wypadku, można stwierdzić, iż pochodzenie organów z wyborów bezpośrednich, łączy się nierozdzielnie z samą instytucją referendum lokalnego w sprawie ich odwołania<sup>1431</sup>.

---

<sup>1426</sup> S. Langton, *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978, s. 54-55.

<sup>1427</sup> A.K. Piasecki, *Referenda lokalne - wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 144-145.

<sup>1428</sup> N. Laurisz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Ćwikliński, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 25-27.

<sup>1429</sup> G.P. Green, A. Haines, *Asset Building & Community Development*, Sage Publication, London 2002, s. 43.

<sup>1430</sup> J. Pokładecki, *Aktywność w wyborach do organów samorządu terytorialnego jako przejaw partycypacji politycznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 224-225.

<sup>1431</sup> Zdaniem E.J. Nowackiej - „Referendum, odnosi się zarówno do partycypacji społecznej w realizacji procesu rządzenia przez reprezentatywny samorząd, jak i do bezpośredniej indywidualnej partycypacji” - E.J. Nowacka, *op. cit.*, s. 124-125.

Podstawowym źródłem prawa do przeprowadzenia tego typu referendum jest art. 170 Konstytucji RP, a także art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.r.l. Tę właśnie klasyczną formę partycypacji społecznej chciałbym w niniejszym podrozdziale poddać analizie, a dokładniej ujmując, zbadać jaką rzeczywiście rolę odgrywa, udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej organów<sup>1432</sup>.

Gmina jest zaś jedyną jednostką samorządową, w której obydwie organy wyłaniane są w wyborach powszechnych. W związku z tym, przedmiotowy problem badawczy należy przeanalizować zarówno w odniesieniu do rady gminy, jak i do wójta. Powinno się, to jednak w pewnym zakresie zrobić z osobna, z uwagi na odmienne funkcje jakie pełnią te organy, jak też, ze względu na udział społeczności lokalnej w inicjowaniu procedury w sprawie ich odwołania, który różni się, i to niekiedy znacząco. Natomiast już na etapie przeprowadzanego referendum, rola mieszkańców jest taka identyczna, bez względu na to czy uczestniczyli w inicjowaniu tego przedsięwzięcia, czy też nie. To od nich zaś finalnie zależy, czy organ zostanie odwołany<sup>1433</sup>. A to oznacza, że prawodawca przyznał samej społeczności lokalnej, silnie oddziałujący środek nadzoru (o charakterze personalnym), mimo że nie zaliczył jej do organów sprawujących nadzór nad działalnością gminy<sup>1434</sup>.

Dlatego też zdaniem A. Wiktorowskiej „Społeczność lokalna - inicjując referendum, jak również uczestnicząc w nim - staje się równa w swoich prawach pozycji ustrojodawcy, który wyznacza, za pośrednictwem samych norm prawnych, pozycję prawnoustrojową gminy, powiatu, województwa”. Autorka zwraca uwagę na to, iż „Społeczność lokalna, odwołując organ stanowiący samorządu w referendum lokalnym, podobnie jak ustawodawca, ma wpływ na ustrój jednostek samorządowych”<sup>1435</sup>. Zatem, już na pierwszy rzut oka widać, jak ogromną funkcję pełnią mieszkańcy w procedurze odwoływania organów gminy. Podkreślenia jednak wymaga to, iż referendum w tej sprawie nie jest środkiem, który może być zastosowany w każdym czasie, przez każdego z mieszkańców indywidualnie i gwarantującym, że proste jego zastosowanie, doprowadzi od razu do zamierzonego celu. Ustawodawca przewidział cały szereg ograniczeń i warunków, od spełnienia których uzależnił możliwość skorzystania z tego środka, a także ważność samego wyniku<sup>1436</sup>.

---

<sup>1432</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002, s. 88-89.

<sup>1433</sup> Przy założeniu, że przeprowadzone referendum jest ważne i wiążące - N. Laurisz, *op. cit.*, s. 28.

<sup>1434</sup> Podobnie prawodawca postąpił w odniesieniu do Sejmu, któremu także przyznał personalny środek nadzoru - art. 96 ust. 1 u.s.g.; art. 171 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>1435</sup> Z. Janku, *Przedmiotowy zakres referendum gminnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - diagnozy i perspektywy*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 1997, s. 69-70.

<sup>1436</sup> M. Grążawski, *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa do udziału w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2001, s. 92-93.

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym samorządzie terytorialnym bez udziału mieszkańców gminy, odwołanie jej organów bynajmniej nie byłoby możliwe. Jednakże, najistotniejsze jest to, że aby referendum takie spełniło swoją rolę, społeczność lokalna musi być świadoma, znaczenia swojego udziału na każdym zaś etapie procedury referendalnej. A to z kolei oznacza, iż powinna znać ona regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie, rozumieć ich sens, a przede wszystkim skutki, jakie one wywołują. Jak widać, pozycja społeczeństwa już na etapie samego inicjowania przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy, i to zarówno wójta, jak i - a może nawet przede wszystkim rady, jest ogromna. Nie oznacza to jednak, że społeczność lokalna zawsze i bez żadnych wymogów może złożyć wniosek w tej sprawie. Takie zaś, niczym nieograniczone prawo inicjowania referendum mogłoby w praktyce okazać się szalenie kłopotliwe. Dlatego też, ustawodawca przewidział poszczególne regulacje, dzięki którym, mają one powstrzymać występowanie spontanicznych i nieprzemyślanych do końca inicjatyw<sup>1437</sup>.

Referendum przeprowadza się na wniosek, przez co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Ta wielkość określa liczbę mieszkańców, którzy muszą poprzeć inicjatywę w tej sprawie, przez co stają się wnioskodawcami referendum. Wcześniej jednak, w zasadzie musi ktoś wystąpić z taką inicjatywą - osoby te ustawodawca nazywa inicjatorami referendum<sup>1438</sup>.

Z inicjatywą, przeprowadzenia zaś referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do samego organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Z powyższego wynika, iż z zasady we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, inicjatorem referendum może być tylko grupa co najmniej 15 osób. Natomiast w gminie dodatkowo grupa 5 osób<sup>1439</sup>. Powstaje zatem pytanie: czy w gminie uprawnienie to przysługuje również grupie np. 6 bądź 10 osób? Przy zastosowaniu wykładni językowej należałoby przyjąć, iż nie, skoro zaś ustawodawca wprowadzając wyjątek, użył sformułowania „także pięciu obywateli, określającego sztywno 5 osób, a nie co najmniej pięć osób. Jednakże, biorąc pod uwagę samą wykładnię celowościową, należy uznać, że tak<sup>1440</sup>.

---

<sup>1437</sup> W. Taras, *Referendum gminne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Państwo, ustroj i samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Verba, Lublin 1997, s. 56-57.

<sup>1438</sup> Art. 4 pkt 1 u.r.l.

<sup>1439</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l.

<sup>1440</sup> K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum*, [w:] *Wybory i referenda lokalne, aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 83-84.



Wydaje się, iż celem samego ustawodawcy było przyjęcie w gminie łagodniejszej zasady, wymagającej udziału co najmniej 5 osób, a nie jak to w powiecie, czy też województwie - co najmniej 15. Nie znajduję racjonalnych przesłanek do uznania, jakoby inicjatorem referendum gminnego mogło być co najmniej 15 lub dodatkowo 5 mieszkańców, ale już nie 6, 10, czy 13<sup>1441</sup>.

Wniosek mieszkańców gminy, zazwyczaj dotyczy referendum w sprawie odwołania jednego z organów gminy. Może jednak zdarzyć się i tak, że mieszkańcy będą niezadowoleni z działalności obydwu organów i wówczas, w jednym zaś referendum mogą poddać pod głosowanie kwestie odwołania zarówno rady gminy, jak i wójta<sup>1442</sup>. Ustawodawca w 2002 r., kiedy to przyjęto, że też wójt pochodzi z wyborów bezpośrednich, co przekładało na nowy sposób jego odwołania, dla przejrzystości samego prawa wprowadził taką możliwość, wprost do ustawy. W związku z tym, dodał art. 5 ust. 1 u.r.l., w myśl które rada gminy może być odwołana wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na sam wniosek mieszkańców gminy, o którym mowa w ust. 1, jak też dotyczy odwołania rady gminy oraz wójta albo oddalenia jednego z tych organów<sup>1443</sup>.

Z połączenia tych dwóch przepisów, wynika zatem, iż sam wniosek mieszkańców w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (o takim zaś wniosku jest mowa w ust. 1 niniejszego artykułu), może dotyczyć nie tylko odwołania organu stanowiącego, ale również - łącznie - organu wykonawczego. Tak więc, możliwy jest wspólny wniosek mieszkańców<sup>1444</sup>.

---

<sup>1441</sup> A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowskie, A. Bień-Kacała, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 125-126.

<sup>1442</sup> NSA uznał, że w referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji, nie może być łączone z referendum w innej sprawie ważnej dla gminy - Postanowienie NSA oz. w Białymstoku z dnia 17 marca 1995 r., sygn. akt SA/Bk 393/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 189; H. Izdebski wskazuje, iż „Obecna redakcja art. 2 u.r.l. upoważnia do wyrażenia wątpliwości co do formalnej zasadności takiej tezy, choć przemawiać za nią nadal mogą przesłanki merytoryczne. Dopuszcza się natomiast przeprowadzenie w gminie samego referendum w sprawie odwołania i rady, i organu wykonawczego” - H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 234-235.

<sup>1443</sup> P. Rączka, *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja - nowy wymiar*, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2004, s. 114-115.

<sup>1444</sup> Ł. Danel, *Lokalne referendum odwoławcze - rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, t. 926, nr 2, s. 13-14; Jak słusznie zauważa Ł. Danel, mimo wspólnego wniosku, są to dwa oddzielne referenda, i chociaż odbywają się w tym samym czasie, frekwencja jest w nich liczona odrębnie. W praktyce może to oznaczać, że w sytuacji, gdy wójt danej gminy wyłoniony został dopiero w drugiej turze wyborów, frekwencja stanowiąca próg ważności referendum w sprawie jego odwołania będzie inna niż w referendum w sprawie odwołania rady (raczej niższa, gdyż w drugiej turze wyborów wójta zazwyczaj osiągnięta jest niższa frekwencja, niż w pierwszej, podczas której dokonuje się również wyboru rady). Z takim przypadkiem, mieliśmy do czynienia w samej Kłodawie, gdzie w referendum przeprowadzonym w dniu 2 września 2012 r. burmistrz został odwołany, zaś rada nie (z uwagi na zbyt niską frekwencję referendum w tej sprawie było nieważne) - Ł. Danel, *op. cit.*, s. 15-16.

Niezrozumiała jest natomiast dalsza część ust 1a, wedle której wniosek taki może dotyczyć też tylko jednego z tych organów, tzn. albo rady gminy, lub wójta. Na tle tak sformułowanego art. 5 ust. 1a u.r.l., przy uwzględnieniu treści art. 5 ust. 1 u.r.l., do którego przepis ten odsyła, nasuwa się bowiem pytanie o to, jak miałby w praktyce wyglądać taki wniosek. Musiałby to być wniosek mieszkańców w sprawie odwołania organu stanowiącego, którego przedmiotem byłoby jedynie odwołanie organu wykonawczego. Powyższa niedokładność, prawdopodobnie wynika z uchybienia ustawodawcy dokonującego kolejnych nowelizacji art. 5 u.r.l.<sup>1445</sup>.

Pewne wątpliwości, powstają również w związku z art. 5 ust. 1b u.r.l., w myśl którego referendum w sprawie odwołania wójta, może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy. Pojawia się tu pytanie: w jakim celu ustawodawca dodał ten ustęp do art. 5 u.r.l., skoro z art. 4 u.r.l. wprost wynika, iż referendum lokalne - co do zasady - przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź na sam wniosek mieszkańców. Z zastrzeżeniem wyjątku wynikającego z art. 5 ust. 1 u.r.l., przewidującego, że referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego przed upływem kadencji nie można przeprowadzić na wniosek rady gminy. Art. 5 ust. 1b u.r.l. potwierdza zatem, tylko zasadę wynikającą z art. 4 u.r.l. Tymczasem na zasadzie wyjątków, powinno się regulować tylko kwestie odmiennie, a nie potwierdzać istniejących już reguł<sup>1446</sup>.

Pomijając wymogi formalne, jakie muszą zostać spełnione przy składaniu wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organów gminy, warto zwrócić uwagę na to, iż przysługujące mieszkańcom prawo, podlega pewnym ograniczeniom czasowym, co przekłada się pośrednio na ograniczenia ilościowe. Ograniczenia te, z punktu widzenia organów gminy stanowią dla nich pewnego rodzaju ochronę<sup>1447</sup>. Wniosek mieszkańców, o którym mowa w ust. 1 i 1a niniejszego artykułu może zostać złożony dopiero po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji<sup>1448</sup>. Każde z tych trzech ograniczeń ma swoje racjonalne uzasadnienie. W pierwszym przypadku chodzi o to, żeby zbyt wcześnie nie inicjować referendum, celem nie wykorzystywania go jako elementu gry politycznej po przegranych wyborach.

<sup>1445</sup> M. Chmaj, *Referendum samorządowe*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007, s. 89-90.

<sup>1446</sup> Z. Janku, *Referendum lokalne - rozważania nad nową regulacją prawną*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001, str. 251-252.

<sup>1447</sup> A. Kisielewicz, *Przedmiot referendum gminnego w świetle orzecznictwa sądowego*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Samorządu Terytorialnego*, red. A. Piekara, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 117-118.

<sup>1448</sup> Art. 5 pkt 2 u.r.l.

Należy nowo wyłonionym władzom zapewnić czas ochronny na wykazanie się, na pokazanie tego, jak radzą sobie ze swoimi obowiązkami. Natomiast, ostatnie ograniczenie ma na celu wyeliminowanie konieczności, zrealizowania referendum w niedługim czasie przed końcem kadencji<sup>1449</sup>. Powierzenie funkcji, nowym władzom na kilka miesięcy jest „nieopłacalne” z każdego punktu widzenia, a w szczególności ekonomicznego i organizacyjnego. Natomiast, ograniczenie możliwości składania wniosku o przeprowadzenie samego referendum w trakcie kadencji oznacza, że referendum w tej sprawie nie może być inicjowane częściej niż raz na 10 miesięcy. Jeżeli referendum w sprawie odwołania organu nie powiodło się, należy odczekać 10 miesięcy, zanim ponownie złożony zostanie wniosek w tej sprawie<sup>1450</sup>.

Powodów do przyjęcia takiego rozwiązania jest wiele. Po pierwsze, chodzi przede wszystkim o to, aby nie mnożyć w nieskończoność kolejnych nieudanych referendum. Każde takie przedsięwzięcie niesie ze sobą ogromne koszty, w związku z tym musi być dobrze przygotowane, przemyślane, a społeczeństwo świadome swojego działania. Po drugie, ciągle referenda dezorganizują pracę gminy, jak również angażują ogromne zasoby pracowników samorządowych. Po trzecie, jak tylko nie udało się skutecznie przeprowadzić ostatniego referendum, oznaczać to może, że albo duża część mieszkańców była przeciwna odwołaniu, albo po prostu nie była jeszcze gotowa wziąć udziału w takim referendum<sup>1451</sup>. A to z kolei stanowi sygnał, że potrzebny jest czas na przemyślenie tego oraz podjęcie słusznej decyzji. Ponadto, w takiej sytuacji należało dać również czas organowi (organom), którego dotyczyło referendum na ewentualną zmianę swojego postępowania<sup>1452</sup>.

Ustawodawca, wprowadzając w samej treści art. 5 ust. 2 u.r.l., ograniczenie czasowe, polegające na niemożności występowania z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu gminy w okresie 10 miesięcy, od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania, nie nawiązuje do konkretnego referendum, tylko odnosi się do każdego referendum w sprawie odwołania danego organu, które w ostatnim czasie przeprowadzone. A to z kolei oznacza, że mieszkańcy nie mogą złożyć takiego wniosku w każdym przypadku. Wówczas, gdy w ostatnich zaś 10 miesiącach zostało już przeprowadzone referendum w tej sprawie. W odniesieniu do referendum o odwołanie rady gminy sprawa jest prosta, bo i tak każde referendum zainicjowane zostaje przez samych mieszkańców.

<sup>1449</sup> M. Jabłoński, *Uwagi o referendum gminnym*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997, nr 4, s. 35-36.

<sup>1450</sup> M. Kruszewska-Gagoś, *Referendum lokalne jako forma bezpośredniego sprawowania władzy przez wspólnoty samorządowe*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, t. 38-39, nr 2-3, s. 62-63.

<sup>1451</sup> M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji - doświadczenia lat 2006- 2010*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokladecki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011, s. 247- 260

<sup>1452</sup> A. Janus, *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 105-106.

Tak więc, blokowani są oni jedynie referendumi, które sami zaś zainicjowali. Natomiast, w odniesieniu do organu wykonawczego, sprawa jest bardziej złożona<sup>1453</sup>.

Z treści powyższego artykułu wynika, że w okresie ostatnich 10 miesięcy nie może zostać przeprowadzone żadne referendum w sprawie odwołania wójta - czyli, ani to, będące następstwem nieudzielenia mu absolutorium, ani to, będące wyrazem niezadowolenia rady z pracy wójta z jakiegokolwiek innej przyczyny. Jak również, te zawnioskowane przez samych mieszkańców<sup>1454</sup>. Jest to, zatem pewne oraz znaczące ograniczenie. O ile jest, ono jeszcze uzasadnione w przypadku nieudanego referendum, zainicjowanego przez radę z powodu innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, czyli ogólnie mówiąc, jakiegokolwiek przyczyny (tak jak to ma miejsce w przypadku wniosku mieszkańców), o tyle w sytuacji nieudanego referendum będącego skutkiem samego nieudzielenia wójtowi absolutorium, może już budzić wątpliwości. W końcu, w tym przypadku powód przeprowadzenia referendum był istotnie ograniczony (tylko zaś do względów budżetowych), a w związku z treścią art. 5 ust. 2 u.r.l. mieszkańcy będą musieli czekać aż 10 miesięcy, aby móc zawnioskować kolejne referendum, uzasadnione innymi, zaistniałymi dawno temu, racjami<sup>1455</sup>.

Wątpliwość ta, jednak jest w pewnym sensie pozorna. Nawet, jeżeli samo referendum przeprowadzone zostało w wyniku nieudzielenia wójtowi absolutorium, to zaś decyzja, jaką podejmują głosujący biorąc udział w tym referendum, może być podyktowana jakimikolwiek przesłankami (nie ma bowiem już znaczenia, czym kierował się mieszkaniec przy oddawaniu głosu)<sup>1456</sup>. Problem pojawi się w sytuacji, gdy te inne powody zaistnieją w niedługim czasie po przeprowadzonym, zatem referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia mu absolutorium, o których mieszkańcy nie mogli jeszcze wiedzieć, biorąc udział w takim referendum. W takim przypadku, będą musieli poczekać z inicjatywą kolejnego referendum być może nawet prawie 10 miesięcy<sup>1457</sup>.

Na marginesie należy dodać, iż w odniesieniu do rady gminy prawodawca również wprowadził ograniczenie czasowe w prawie do inicjowania kolejnych referendów w sprawie odwołania wójta, ale uregulował je inaczej.

---

<sup>1453</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 5 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 38-39.

<sup>1454</sup> Art. 5 pkt 2 u.r.l.

<sup>1455</sup> P. Olszewski, *Referendum lokalne - realne narzędzie władzy?*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce: Doświadczenia-Problemy-Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 88-89.

<sup>1456</sup> M. Stec, K. Małyś-Sulińska, *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 92-93.

<sup>1457</sup> A.K. Piasecki, *Siła i słabość społecznego zaplecza samorządowych organów*, [w:] *Samorząd terytorialny, ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 121-122.

Otóż, jeżeli wniosek o podjęcie uchwały o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, nie uzyskał wymaganej większości głosów. Kolejny wniosek może być zgłoszony w tym trybie, nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania<sup>1458</sup>.

Jak widać, rada może składać kolejne wnioski w trybie art. 28b u.s.g., nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego nieudanego głosowania w przedmiocie podjęcia uchwały o przeprowadzenie referendum dotyczącego odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, a nie od ostatniego referendum w tej sprawie. Zatem, jeżeli w krótszym czasie radzie udało się podjąć uchwałę w trybie art. 28b u.s.g. (a nawet w trybie art. 28a u.s.g.) i zostało przeprowadzone referendum, tyle tylko że nieskutecznie, nie jest już ona ograniczona w złożeniu dalszego wniosku. Także, nieskuteczne referendum zainicjowane przez mieszkańców, nie blokuje możliwości podjęcia przez radę uchwały w trybie art. 28b u.s.g. Oznacza to, że jeżeli w międzyczasie przeprowadzone zostało głosowanie w sprawie odwołania wójta - czy to przeprowadzone z inicjatywy samej rady w trybie art. 28a u.s.g., czy też na wniosek mieszkańców, to nie ma ono znaczenia z punktu widzenia art. 28c u.s.g. Jak też, nie ogranicza rady w możliwości podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta w trybie art. 28b u.s.g., czyli z innej przyczyny niż nieudzielenie referendum<sup>1459</sup>.

W latach 2010-2015 odbyły się w Polsce 172 referenda lokalne, spośród których 132 dotyczyło odwołania organu lub organów jednostek samorządu terytorialnego, zaś 40 z nich odnosiło się do decydowania o sprawach merytorycznych.

Referendum lokalne w Polsce, jest jedynym z ważnych instrumentów pozwalających mieszkańcom w sposób bezpośredni i ostateczny decydować o sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Z jednej strony, instytucję tę wzmacnia, przyjęcie w samej ustawie wiążącego charakteru referendalnej inicjatywy mieszkańców, a z drugiej zaś, osłabia ją szereg barier związanych m.in. z koniecznością wysokiej frekwencji w głosowaniu, warunkujące wiążący wynik referendum. Postulaty zmian, w tej sferze są od lat przedmiotem propozycji zgłaszanych przez środowiska naukowe, organizacje społeczne, jak również przez podmioty posiadające zaś prawo inicjatywy ustawodawczej w formie wniesionych do Sejmu projektów ustaw<sup>1460</sup>.

---

<sup>1458</sup> Art. 28c u.s.g.

<sup>1459</sup> M. Podolak, *Referendum lokalne w państwach Europy Środkowej*, [w:] *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 234-235.

<sup>1460</sup> S. Wróbel, *Referendum gminne*, „Chorzowskie Studia politologiczne” 2008, nr 1, s. 28-29.

#### 4.7. Zaplecze organów samorządu terytorialnego w postaci jednostek pomocniczych jako instytucje demokracji partycypacyjnej

Uczestnictwo członków wspólnoty w samorządzie pod względem instytucjonalnym realizowane jest najpełniej w ramach jednostek pomocniczych gminy. W świetle samej u.s.g. są nimi sołectwa, osiedla i dzielnice, a po nowelizacji u.z.u.s.t. mogą być to również inne jednostki np. siola, przysiółki, okręgi, obwody, kolonie, rejony, rewiry, a nawet miejscowości o statusie miasta, jeśli są położone na terenie samej gminy. Powołanie jednostki pomocniczej spoczywa na radzie gminy, która może to zrobić, chociażby po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy lub z ich inicjatywy. Szczegółowe zasady funkcjonowania jednostki pomocniczej i jej rangę określa statut gminy<sup>1461</sup>.

W gminach wiejskich tworzone są zaś sołectwa, w większych miastach dzielnice, w mniejszych - osiedla, a niekiedy również sołectwa (np. w Siewierzu). Ich powstanie nie jest obligatoryjne, nie każda wieś staje się automatycznie sołectwem i nie cały obszar gminy musi być podzielony na jednostki pomocnicze. Jednostki pomocnicze posiadają własne statuty oraz władze uchwałodawcze i wykonawcze. Mają prawo zarządzać przydzielonym im mieniem komunalnym i korzystać w ustalonym zakresie z dochodów z tego źródła. W ramach budżetu gminy prowadzą również gospodarkę finansową. Nie posiadają one jednak podmiotowości cywilnoprawnej, która w ustawie zastrzeżona jest dla gmin. Nie mogą być również stroną w postępowaniu administracyjnym<sup>1462</sup>. Od 30 maja 2001 r., w wyniku nowelizacji u.s.g., organy gminy zostały ustawowo uprawnione do sprawowania kontroli, a także nadzoru nad jednostkami pomocniczymi. Zakres kontroli i nadzoru reguluje sam statut gminy, a praktyka pokazuje, że może mieć to zróżnicowany charakter. Zdarza się nawet, że statuty jednostek pomocniczych gmin nie przewidują ingerencji nadzorczych<sup>1463</sup>.

W sołectwach organem wykonawczym jest sołtys, wspierany przez radę sołecką, mającą kompetencje doradcze. Wyboru sołtysa oraz rady dokonują w trybie tajnym wszyscy mieszkańcy sołectwa, tworząc zebranie wiejskie (organ uchwałodawczy). W osiedlach rolę uchwałodawczą pełni rada osiedla (licząca od 15 do 21 radnych), a organem wykonawczym jest zarząd z przewodniczącym<sup>1464</sup>.

<sup>1461</sup> M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja” 2008, nr 3, s. 56-57.

<sup>1462</sup> M. Błażejczyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Strózczyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Inspektora Pracy”, 1990, nr 8, s. 17-18.

<sup>1463</sup> B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8, s. 45-46.

<sup>1464</sup> M. Boruczkowski, *Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 35-36.

Przewodniczący jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, w sesjach, choć bez prawa udziału w głosowaniu. Rada gminy może ustalić diety oraz zwrot kosztów podróży dla członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej. W świetle statutów przewodniczący (sołtys) zachowuje wówczas podwójną rolę: organu wykonawczego zebrania mieszkańców, a jednocześnie wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, w ramach posiadanych kompetencji<sup>1465</sup>.

Pierwsze wybory do organów jednostek pomocniczych przeprowadzono w drugiej połowie 1990 r. Objęły one ok. 5 tys. zarządów (lub rad) osiedlowych, dzielnicowych i ok. 39 tys. rad sołeckich. Następne wybory odbywały się regularnie co cztery lata, po rozpoczęciu nowych kadencji danych organów samorządu gminy<sup>1466</sup>. W gminach wiejskich kluczową rolę instytucjonalnego zaplecza samorządu spełnia sołtys. Pod koniec 2007 r., w Polsce było ich 403 985 tyś.<sup>1467</sup> Sołtys posiada status funkcjonariusza publicznego, jest też jednoosobowym zarządem sołectwa. Realizuje uchwały zebrania wiejskiego, jak również zadania powierzone mu wprost przez same przepisy prawa. Nierzadko swą funkcję pełni przez wiele kadencji<sup>1468</sup>. Jest najczęściej inicjatorem społecznych działań mieszkańców danej wsi, organizatorem życia lokalnej wspólnoty. Dotyczy to zarówno spraw sołectwa (inwestycje, czy też samopomoc) jak i udziału w akcjach o szerszym wymiarze. O poparcie sołtysów zabiegali działacze wielu organizacji politycznych, zwłaszcza PSL, a także „Solidarności” rolniczej. Z tego ostatniego środowiska pochodzi najbardziej trwała inicjatywa podjęta przez samego senatora Ireneusza Niewiarowskiego, który w 1992 r. w Koninie utworzył Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Sołtysów, a trzy lata później Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów<sup>1469</sup>.

Umocnieniu pozycji sołtysa ma sprzyjać u.f.s., wyodrębniająca w budżecie gminy środki przeznaczone do wyłącznej dyspozycji sołectw na realizację inicjatyw obywatelskich, będących przedsięwzięciami służącymi poprawie warunków życia samych mieszkańców wsi, zgodnych z zadaniami gminy<sup>1470</sup>. Projekt ustawy był złożony w Sejmie po raz pierwszy w 2006 r., a po wyborach w 2007 r. ponownie trafił do marszałka. Jednakże, zastrzeżenia ze strony Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, opóźniły jego realizację<sup>1471</sup>.

---

<sup>1465</sup> D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 91-92.

<sup>1466</sup> Z. Zell, *Wybory sołeckie i osiedlowe*, „Wspólnota” 1990, nr 32, s. 15-16.

<sup>1467</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 82-83.

<sup>1468</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1, s. 17-18.

<sup>1469</sup> A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016, s. 87-88.

<sup>1470</sup> P. Schick, *Jakie korzyści dla wsi i straty dla gmin przyniesie fundusz sołecki*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 18, s. 15-16.

<sup>1471</sup> A. Ptak, *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1, s. 27-28.

Formuła prawna jednostek pomocniczych, umożliwia zaś przeciwdziałanie zjawisku alienacji organów samorządowych ze wspólnoty lokalnej. Dotyczyło to także dużych miast, gdzie więzi międzyludzkie łatwiej ulegają dezintegracji. Trudno było tam o oddolne działania społecznikowskie. W praktyce, to władze miasta musiały częściej występować z inicjatywą powołania jednostki pomocniczej, nie czekając na zgłoszoną inicjatywę przez mieszkańców. Z ankiety przeprowadzonej przez Związek Miast Polskich w 1995 r. w 83 miastach wynikało, że 84% z nich posiadało sołectwa, osiedla bądź dzielnice, z tego aż 71% z nich powstało z inicjatywy rady. Ich liczba była zróżnicowana, ale na przestrzeni lat nie uległa zasadniczej zmianie. W żadnym z ankietowanych 83 miast, nie przeznaczono w zarząd części mienia komunalnego, zdarzało się nawet, że rady „zapominały” o ustawowym przekazaniu środków finansowych jednostkom pomocniczym<sup>1472</sup>.

W osiedlach nie ma aparatu pomocniczego, w postaci urzędu osiedla, choć urząd miejski może tworzyć tam delegatury. Przewodniczący osiedla może uczestniczyć w pracach rady gminy na takich samych zasadach, jak sołtys. W dużych miastach, tworzących dzielnice, struktury wykonawczo-pomocnicze są bardziej rozbudowane. Rada dzielnicy, podobnie jak rada osiedla, wybiera ze swego grona zarząd (od trzech do pięciu osób) z przewodniczącym. Administrację dzielnic, prowadzą oddelegowani pracownicy samorządowi gminy. W tym zaś przypadku, jednostka pomocnicza może też wystąpić jako samodzielny pracodawca<sup>1473</sup>.

W dużych miastach status dzielnic jest bardzo zróżnicowany. W Łodzi rada miejska określiła szeroki pakiet spraw wymagających opiniowania ze strony rad dzielnicowych<sup>1474</sup>. Znaczne kompetencje, jak też środki finansowe posiadają rady Krakowa, Gdyni i Warszawy. W stolicy, jednak ulokowano statutowy zapis o minimalnej frekwencji, warunkującej uznanie ważności wyborów. Na przykład, w warszawskiej gminie Centrum, było to w drugiej kadencji 10%, a w trzeciej już 15%. Skargi mieszkańców do NSA, na te ograniczenia nie przyniosły jednoznacznego orzecznictwa. W 1996 r. sąd stwierdził, że rada miejska posiada ustawowe upoważnienie do takich działań, a pięć lat później w orzeczeniu NSA czytamy, że rada gminy nie ma kompetencji, do ustalania warunków ważności wyborów do samych rad osiedlowych, lecz jedynie do ustalania zasad i trybu ich przeprowadzenia<sup>1475</sup>.

---

<sup>1472</sup> M. Mączyński, *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002, s. 265-266.

<sup>1473</sup> J.J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: rozwój i przekształcenia strukturalne*, Oficyna Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005, s. 156-157.

<sup>1474</sup> B. Zawadzka, *Samorządowa organizacja mieszkańców w miastach*, [w:] *Państwo - demokracja - samorząd*, red. T. Mołdawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 165-166.

<sup>1475</sup> G. Kaczmarek, *Spółeczeństwo obywatelskie w osiedlu*, [w:] *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, red. A. Porawski, J. Hałas, Związek Miast Polskich, Poznań 1996, s. 65-66.



Jest to jeden z przykładów, ilustrujących utrudnienia w realizacji idei samorządności przez jednostki pomocnicze w Warszawie. Wówczas, różnią się one od klasycznych jednostek pomocniczych działających na podstawie u.s.g. Od 2002 r. nowoczesna „ustawa warszawska” uczyniła z rady dzielnicy organ nie tylko stanowiący, ale i kontrolny. W stosunku do radnych dzielnicy warszawskiej, stosuje się przepisy dotyczące radnych gminy. Pracami rady kieruje przewodniczący rady dzielnicy. Organem wykonawczym jest zarząd dzielnicy i wybierany jest przez radnych burmistrz. Członkowie zarządu wybierani są na sam wniosek burmistrza. Odwołanie wówczas burmistrza, następuje na wniosek prezydenta Warszawy lub 1/4 radnych dzielnicy<sup>1476</sup>.

W u.s.p. oraz u.s.w. mechanizm współdziałania władz samorządowych z zapleczem społecznym, nie powielał rozwiązań zastosowanych w u.s.g. Początkowo, brakowało tam np. zapisu o utrzymywaniu przez radnego więzi z wyborcami<sup>1477</sup>. Dopiero po nowelizacji w 2001 r. wprowadzono do wszystkich trzech ustaw, zmiany nadające większe znaczenie współpracy radnych z wyborcami. Gminy dodatkowo w swych zadaniach miały wspierać i upowszechniać ideę samorządową. Ponadto, otrzymały możliwość tworzenia młodzieżowej rady gminy o charakterze konsultacyjnym. W praktyce (choć bez ustawowego umocowania) powstawały też młodzieżowe rady powiatu<sup>1478</sup>.

Pojawieniu się, nowych rozwiązań ustawowych mających pobudzić samorządowe zaplecze, towarzyszyło (dodatkowo w trybie ustawowym) pewne wyalienowanie organów stanowiących samorządu<sup>1479</sup>. Takie były bowiem konsekwencje zmniejszenia liczby radnych od 2002 r. oraz skreślenia zapisu o członkach komisji rady gminy nie będących radnymi. W ten sposób, zakończyła swą historię (sięgająca jeszcze czasów PRL) instytucja członka komisji spoza rady. W połowie 2007 r., zmniejszono także liczebność ławników ludowych<sup>1480</sup> w sądach (z 43 tyś. do 12,5 tyś.). Wybierani przez same rady gmin, ławnicy realizują zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Obok radnych i sołtysów była to najliczniejsza grupa, instytucjonalnej reprezentacji wspólnot lokalnych<sup>1481</sup>.

---

<sup>1476</sup> S. Nurek, *Przestrzeń społeczna a negatywne zjawiska dewiacyjne*, [w:] *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, red. J. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985, s. 36-37.

<sup>1477</sup> A. Wallis, *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1971, s. 45.

<sup>1478</sup> S. Tkaczyk, *Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu*, [w:] *Przeciw bezradności społecznej*, red. Piotr Sałustowicz, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 31-32.

<sup>1479</sup> P. Matczak, *Efektywność samorządu pomocniczego*, [w:] *Państwo. Samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005, s. 118-119.

<sup>1480</sup> Niezawodowy członek składu orzekającego (sądu), będący czynnikiem społecznym w istniejącym wymiarze sprawiedliwości. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości został zagwarantowany w art. 182 Konstytucji RP - D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 85.

<sup>1481</sup> H. Lisicka, *System polityczny RP*, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 279-280.

W gminach wiejskich znaczącym partnerem dla samorządu terytorialnego jest bowiem samorząd rolniczy. Delegaci do izb rolniczych są najliczniej reprezentowani w grupie liderów wsi, poza radnymi, a także sołtysami. W miastach, podobną partnerską rolę odgrywają izby rzemieślnicze oraz gospodarcze. Coraz mniejsze znaczenie w społecznościach lokalnych mają natomiast związki zawodowe. Zmniejszyła się liczba członków tych organizacji, likwidacji uległy duże państwowe przedsiębiorstwa będące tzw. bastionem związkowym. Nie wszędzie, związkowcy potrafili przypomnieć radnym o obowiązku konsultowania uchwał godzących w członków związku (np. podwyżki cen wody, czynszów w mieszkaniach komunalnych)<sup>1482</sup>.

Empiryczny wymiar, zaplecza organów samorządu terytorialnego w największym stopniu określa liczba, jak też aktywność organizacji pozarządowych. Na początku lat 90. szczególnie dynamicznie rozwijała się sama działalność fundacji. W 1989 r. było ich 277, w 1992 r. - 1332, a w 1994 r. - już 5230. Znaczna część tych fundacji, nastawiona była na współpracę z samorządem terytorialnym, wspieranie demokracji lokalnej oraz działanie dla dobra wspólnot lokalnych. Podobny charakter miały organizacje pożytku publicznego i inne stowarzyszenia społeczne o charakterze lokalnym<sup>1483</sup>.

Wśród nich, najliczniej reprezentowane były ochotnicze straże pożarne, a także koła gospodyń wiejskich. Dalej na tej liście znajdowały się: stowarzyszenia oświatowe, kulturalne, techniczne, jak również regionalne, organizacje charytatywne, hospicja, towarzystwa etniczne i narodowościowe, stowarzyszenia kombatanckie oraz ziomkowskie, kluby, koła i związki młodzieżowe, turystyczne, hobbystyczne, grupy wyznaniowe, jak też same związki religijne. W niewielkim stopniu z samorządem terytorialnym powiązane były także parafie Kościoła rzymskokatolickiego, których jest w Polsce przeszło 10 tys. Zaangażowanie miejscowego kościoła, zależało przede wszystkim od postawy księży, nie było zaś wynikiem szerokiego współdziałania władz samorządowych i środowisk parafialnych<sup>1484</sup>.

We wrześniu 2006 r., w Polsce działało zaś 6708 tys. organizacji rozwoju lokalnego. Najczęściej skupiały się one w miastach wojewódzkich, gdzie istniało 20-40% wszystkich organizacji. Słabsza była wówczas, aktywność wspólnot lokalnych w małych miastach oraz gminach wiejskich.

---

<sup>1482</sup> B. Fedyszak-Radziejowska, *Kapitał społeczny wsi, w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi*, red. K. Szafraniec, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 102-104.

<sup>1483</sup> G. Ninard, *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1, s. 19-20.

<sup>1484</sup> E. Firlit, *Parafia rzymskokatolicka w Polsce w okresie transformacji socjologicznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, s. 178; S. Nandes, N. Rogaczewska, *Parafia rzymskokatolicka w środowisku lokalnym*, [w:] *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, red. J. Kurczewska, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 87-88.

W proporcji do samej liczby ludności, najmniej mieszkańców (4 tys.) na jedną organizację przypadało w woj. mazowieckim, co wskazywało na wysokie i instytucjonalne możliwości rozwoju podmiotowości obywatelskiej. Najgorszy wynik był, w woj. śląskim, gdzie na jedną organizację, przypadało dwukrotnie więcej osób niż w woj. mazowieckim<sup>1485</sup>.

Współpraca z samymi organizacjami pozarządowymi jest zadaniem sformułowanym w u.s.g., u.s.p. i u.s.w. Starosta powiatu pełni nadzór nad stowarzyszeniami<sup>1486</sup>. Dodatkowo u.dz.p.p.w. rozprawdza na jednostki samorządu terytorialnego, obligatoryjność współpracy z organizacjami pozarządowymi na zasadzie suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, jawności i uczciwej konkurencji<sup>1487</sup>. Stąd wspólne relacje, nabierały cech instytucjonalnych, oraz sformalizowanych. Oparte były najczęściej na modelu obejmującym granty, kontrakty, projekty skonsolidowane, czy też wspieranie infrastruktury społecznej<sup>1488</sup>. Już w połowie lat dziewięćdziesiątych, kompleksowe programy takiej zatem współpracy opracowano w Gdyni, Gdańsku, Rumi, Sopotcie, Tczewie, Elblągu, Bielsku-Białej, Jaworznie, Łodzi, Cieszynie i Skoczowie. W tych miastach, wzrósł udział finansowy samorządów w budżetach organizacji non-profit<sup>1489</sup>.

Badania lokalne, prowadzone na samym Śląsku w latach 1998–2002 wykazywały, że przedstawiciele władz i organizacji społecznych różnie postrzegają problem partycypacji. W ocenie samorządowców, wpływ mieszkańców na podejmowane decyzje jest dość duży, na miarę możliwości i uwarunkowań. Natomiast przedstawiciele organizacji pozarządowych mają odmienne zdanie w tej kwestii. Uważają, że posiadają niewielki wpływ na podejmowane przez władze decyzje, dlatego że samorzady nie dają możliwości włączenia mieszkańców w procesy decyzyjne i nie starają się stworzyć wrażenia, iż jest to potrzebne. Okazuje się, że dla większości samorządów, elementem współpracy z organizacjami pozarządowymi jest ujęcie odpowiednich kwot w budżecie<sup>1490</sup>. Operacja ta jest, często pozbawiona czytelnych reguł, brakuje też konsultacji, jak też przepływu informacji między władzą oraz administracją gminną a mieszkańcami i organizacjami społecznymi.

---

<sup>1485</sup> K. Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 60-61.

<sup>1486</sup> J. Bujny, *Starosta jako organ nadzorujący działalność stowarzyszeń*, [w:] *Samorząd terytorialny po akcesji do UE*, red. T. Smoliński, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Jarocin 2008, s. 71-72.

<sup>1487</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 35-36.

<sup>1488</sup> B. Kuś, *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1, s. 24-25.

<sup>1489</sup> M.H. Kurlęto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego: teoria i praktyka*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 124-125.

<sup>1490</sup> P. Gliński, *Dynamika aktywności obywatelskiej w latach 1989–1997: Trzeci sektor w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1999, s. 26-27.

Zasadniczy wniosek ze wspomnianych badań był następujący: najslabszą stroną badanych gmin jest stan świadomości współpracy, a także brak poczucia (u przedstawicieli organizacji non-profit), że jest się częścią jakiejś wspólnoty<sup>1491</sup>. Jednakowo, krytyczne wnioski pochodzą z badań przeprowadzonych w Małopolsce w latach 2004-2005. Uwidoczniły one, obniżenie udziału finansowych form współpracy samorządów z organizacjami non-profit. W regionie, brakowało stowarzyszeń działających w obszarach animacji działania lokalnych społeczności, rozpoznawania potrzeb, prowadzenia działalności szkoleniowej i doradczej, promocji gminy, czy wspierania rozwoju przedsiębiorczości<sup>1492</sup>. Samorzady podają organizacjom non-profit, tematy do realizacji z możliwością zewnętrznego finansowania. Stowarzyszenia traktowane są przez samorządową administrację nie jako partner, lecz klient władzy rozdysponowującej pieniądze<sup>1493</sup>.

Słabość struktur lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, sprzyja powstawaniu zatem organizacji quasi-społecznych, jak też parapolitycznych, które są powiązane z urzędnikami oraz politykami. Takie organizacje umożliwiają niekontrolowane mieszanie środków, co daje szanse dodatkowych dochodów, pracownikom samorządowym. Oddziaływanie to, (widoczne nie kiedy na przykładzie struktur antyalkoholowych) utrudnia zaś podejmowanie współpracy niekwestionowanym organizacjom non-profit z samymi organami samorządu terytorialnego, które są zainteresowane, przede wszystkim wspieraniem powiązanych z nimi organizacji<sup>1494</sup>. Przedstawione opinie, zostały potwierdzone w badaniach międzyregionalnych wykonanych w kilku wspólnotach powiatowych w latach 2003-2006. Najważniejsze oraz zdiagnozowane problemy w tych analizach, dotyczyły odmiennego postrzegania aktywności obywatelskiej przez władze powiatów, jak również mieszkańców. Wspólnoty powiatowe cechował deficyt obywatelstwa, brak zaufania do instytucji publicznych, do współobywateli, niska frekwencja wyborcza, czy też nikłe zainteresowanie polityką. Między władzą a społeczeństwem, nie było przestrzeni dla debaty publicznej nad wspólnymi problemami i zadaniami<sup>1495</sup>.

W ostatnich latach, rozwój samej współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządu (mierzony środkami finansowymi) widoczny był na poziomie regionalnym.

---

<sup>1491</sup> R. Skrzypiec, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998-2002*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2002, s. 112-113.

<sup>1492</sup> P. Chmielnicki, *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002, s. 155-156.

<sup>1493</sup> E. Bogacz-Wojtanowska, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie gmin i powiatów Województwa Małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7, s. 53-54.

<sup>1494</sup> T. Kaźmierczak, K. Hernik, *Społeczność lokalna w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 179-180.

<sup>1495</sup> Z. Kinowska, A. Radiukiewicz, *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej - perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, [w:] *Powiatowa elita polityczna*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 334-335.

Niemniej jednak, na poziomie lokalnym zmiany są także zauważalne. Rady i sejmiki, częściej uchwalają programy współpracy, wyznaczają urzędników za nią odpowiedzialnych, czy też przekazują organizacjom więcej środków. Mimo wszystko, nie stanowi to dowodu na istnienie nowego partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce lokalnej. W partnerskim układzie, chodzi nie tylko o korzystanie z usług organizacji oraz uchwalanie przewidzianych przepisami dokumentów, ale przede wszystkim o docenienie „strategicznych” kompetencji sektora, a także rzeczywistą, codzienną współpracę merytoryczną<sup>1496</sup>.

Sposobem, na przełamanie negatywnych zjawisk współpracy władz gmin, powiatów oraz województw z NGO są różnego rodzaju akcje społeczne, organizowane przez samorząd terytorialny, stowarzyszenia non-profit, szkoły, policję i inne instytucje. W latach 1996-1998 były to np. programy „Aktywizacja Obywatelska”, „Akcja Małolat”, „Bezpieczne Miasto”. W gminach wiejskich, realizowane są kolejne wersje programu LEADER, którego w latach 2007-2013 głównym celem było budowanie kapitału społecznego poprzez samą aktywizację mieszkańców<sup>1497</sup>. Od 2004 r., szeroki zasięg ma społeczna akcja pod hasłem „Przejrzysta Polska”, mająca w intencji eliminację korupcji, nepotyzmu oraz innych patologii związanych z działalnością publiczną. Akcję tę przygotowały wspólnie: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja im. S. Batorego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Agory, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Bank Światowy, natomiast realizowała „Gazeta Wyborcza”. Włączyło się w nią prawie 800 gmin i powiatów, które zajęły się opracowaniem kodeksu etycznego urzędnika, jak również radnego, stworzeniem mapy inicjatyw lokalnych, przygotowaniem materiału przybliżającego mieszkańcom strategię, a także budżet gminy. Dodatkowo, wprowadzeniem do praktyki funkcjonowania samorządu, głosowanie imienne, sporządzeniem opisów usług świadczonych w samorządzie. W 2008 r., powstał zaś system certyfikacji jednostek samorządowych uczestniczących w tej akcji<sup>1498</sup>.

Zaplecze samorządu terytorialnego, stanowią nie tylko instytucje, a także organizacje, jak też doraźne akcje prospołeczne. W tym kontekście istotna, jest także szeroko rozumiana partycypacja obywatelska, trudna do sklasyfikowania oraz oceny. Determinują ją, głównie czynniki ekonomiczne, historyczno-polityczne, demograficzne, prawne, czy świadomościowe i systemowe.

---

<sup>1496</sup> M. Warowicki, Z. Woźniak, *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej: od komunikacji do współpracy*, Municipium, Warszawa 2001, s. 93-94.

<sup>1497</sup> P. Matczak, *Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza*, [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań 2006, s. 117-118.

<sup>1498</sup> O. Chrzanowski, *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014, s. 58-59.

Najszerzy zakres przedmiotowy, wskazanej partycypacji występuje na etapie kształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mieszkańcy mogą zaś wnioskować do rady o jego sporządzenie, mogą składać wnioski, a także protesty do tworzonego planu<sup>1499</sup>. Podobnie, szeroką formułę ma tworzenie strategii rozwoju. Wprawdzie, metoda opracowania takiej strategii, nie wymusza normatywnie szerokiej partycypacji społecznej, niemniej jednak praktyka pokazała, że właśnie taki model zapewnia, iż wszystkie aspekty budowania strategii są postrzegane lepiej niż przy zastosowaniu formuły eksperckiej, w której dominującą rolę odgrywają sami konsultanci. Wypracowanie strategii, przy dominującym udziale czynników społecznych, zapewnia nie tylko ustalenie najistotniejszych dla lokalnej wspólnoty kierunków działań samorządu, ale też aktywizuje mikrospołeczności poprzez włączenie ich do procesu decyzyjnego<sup>1500</sup>.

Jednostki pomocnicze w Polsce, stanowią znaczący element ustroju samorządowego, który wymaga zaś implementacji konkretnych rozwiązań formalnych, jak np. wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej, czy też przekazanie im, podmiotowości prawnej w określonych zakresach, służących m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, jak i realizacji inwestycji celu publicznego. Wzrost, aktywności społeczności lokalnych, a także zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych, będących niejako przedścionkiem do pracy w organach stanowiących gmin uzależniony, jest także od stopnia wykształcenia więzi lokalnej i tradycji aktywności społecznej. Ważna zatem, pozostaje w tym zakresie edukacja obywatelska oraz promocja idei samorządności. To ostatnie zaś działanie, należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>1501</sup>.

Należy także, stwierdzić, że ważną rolę w kształtowaniu działalności samorządowej mieszkańców, odgrywają jednostki osiedlowe. Służą one, wypracowywaniu tzw. „kapitału społecznego” oraz więzi społecznych pomiędzy mieszkańcami danej jednostki. Szczególnie, ten aspekt jest najważniejszą przyczyną, zróżnicowania wielkościowego jednostek (zwłaszcza w samych miastach). Osiedle odgrywa, niezwykle istotną rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego<sup>1502</sup>.

---

<sup>1499</sup> A. Kulig, *Prawna regulacja partycypacji społecznej w gminie*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996, s. 50-52.

<sup>1500</sup> M. Stec, *Zasady ustrojowe i struktura samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, red. J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 29-30.

<sup>1501</sup> S. Komiński, *Mechanizm partycypacji i jego wykorzystanie w procesie budowy strategii rozwoju gmin*, [w:] *Konflikt nieunikniony*, red. P. Buczkowski, P. Matczak, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2001, s. 157-159.

<sup>1502</sup> J. Wódcz, *Z zagadnień organizacji życia społecznego w osiedlach. Patologia społeczna w osiedlach*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1982, s. 81-82.

#### 4.7.1. Działalność sołectw, zebrań wiejskich, sołtysów oraz rad sołeckich

W literaturze, występują różne sposoby definiowania sołectwa. „Podmiotami prawa publicznego, nie mającymi podmiotowości w sferze prawa prywatnego” nazywa jednostki pomocnicze - autor Z. Niewiadomski. Jego zdaniem, przesądza o tym fakt, posiadania przez nie, poszczególnej organizacji z wybieralnymi organami, mogącymi powierzać wyraz woli kolektywnej<sup>1503</sup>. P. Czechowski, zalicza jednostki pomocnicze do kategorii podmiotów prawa publicznego, noszących *per analogiam* ułomny charakter. W możliwości, wykonania przez demokratycznie wybrane zaś przedstawicielstwo, mieszkańców enumeratywnie wyliczonych zadań. Autor upatruje, swego rodzaju dekoncentrację w ramach gminy, niektórych zadań związanych z samą reprezentacją interesów mieszkańców i zamieszkujących obszar jednostki pomocniczej<sup>1504</sup>. Cechę częściowej autonomiczności i prywatności od rady gminy, przypisuje sołectwom - autor A. Agopszowicz. Swoją tezę, opiera on na treści art. 48 ust. 2 u.s.g., który to przepis, chroni dotychczasowe prawo sołectw do korzystania z mienia. W ocenie autora, istnieje więc pewna sfera kompetencji przyznanych sołectwom, których gmina nie może naruszać<sup>1505</sup>.

Powyższe rozważania, poświęcone statusowi prawnemu sołectwa, zakończyć należy wskazaniem procesowej pozycji tej grupy jednostek pomocniczych. Zagadnienia te, znalazły swój wyraz w orzecznictwie sądowym<sup>1506</sup>. W uchwale Sąd Najwyższy przyjął, iż „Samorząd mieszkańców wsi, ma od dnia 1 stycznia 1991 r. zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości, z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy”. Jako podstawę normatywną zdolności sądowej sołectwa, Sąd Najwyższy sprecyzował art. 48 ust. 1 u.s.g., stwierdzając w uzasadnieniu, że „Jeżeli w tym zaś przepisie, mówi się o ustaleniu w drodze statutu zakresu czynności, dokonywanych samodzielnie przez organy sołectwa, względem przysługującego im mienia, to za logiczny należy uznać sam wniosek, iż dotyczy to również czynności cywilnoprawnych, a ustawowe uregulowanie możliwości upoważnienia sołectwa do samodzielnego dokonywania czynności prawnych, nie zawiera ograniczenia możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej”<sup>1507</sup>.

<sup>1503</sup> Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 10-11.

<sup>1504</sup> P. Czechowski, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997, s. 14-15.

<sup>1505</sup> Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2001, s. 47-48.

<sup>1506</sup> A. Jarosz, B. Springer, *Jednostki pomocnicze w polskich gminach: pozycja, funkcje i wyzwania*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2014, s. 233-234.

<sup>1507</sup> Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 23/91, OSNC 1992, nr 2, poz. 20.

W zakresie samych praw procesowych sołectwa w postępowaniu administracyjnym, NSA przyjął, iż „Istniejący brak regulacji prawnej w u.s.g., przyznającej sołectwom prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych przez k.p.a., wyłącza zaś możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy w formie uchwały organu gminy pozycji podmiotu na prawach strony<sup>1508</sup>”.

W procesie powoływania sołectw i określania zasad ich funkcjonowania, wyodrębnić można zatem trzy etapy. Wstępne stadium, polega na określeniu zasad tworzenia jednostek pomocniczych, a przede wszystkim wskazania kryteriów ich powoływania. Czyni to rada gminy w statucie gminy. Z zastosowania w art. 5 ust. 3 u.s.g. sformułowania „określa statut gminy” wynika, iż rozstrzygnięcie takich zasad, należy wówczas do obligatoryjnej regulacji w statucie<sup>1509</sup>. Kolejny etap działań, wyznaczony jest bowiem przez treść art. 5 ust. 2 u.s.g. Po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, rada gminy w drodze uchwały tworzy sołectwo. Mówiąc o konsultacjach, wskazana ustawa nie określa ich formy. Wątpliwości wywołuje sam przedmiot konsultacji. Nie bardzo wiadomo, czy chodzi w nich o zgodę mieszkańców na sam zamiar powołania sołectwa, czy tylko o zgodę na utworzenie konkretnie zaprojektowanej już jednostki pomocniczej. Przedmiotowa ustawa, nie rozstrzyga ponadto o skutkach prawnych konsultacji czy referendum. Winny być one „rozstrzygające” (mieć charakter wiążący), to znaczy, że rada gminy, powinna postąpić zgodnie z samą wolą mieszkańców. Treść powołanego wyżej art. 5 ust. 2, nie pozwala jednak na wyciągnięcie takiego wniosku, sugerując raczej, iż konsultacje stanowią tylko dopełnienie przewidzianego tym przepisem trybu postępowania, a ostateczne rozstrzygnięcie i tak pozostaje w gestii rady gminy. Rozwiązanie takie, może zatem budzić zastrzeżenia<sup>1510</sup>.

Końcowy fragment postępowania, mającego inicjatywę utworzenia samej jednostki pomocniczej, przybiera postać określenia organizacji i zakresu działania sołectwa. Właściwa rada gminy, czyni to w drodze odrębnego statutu. Uchwała w sprawie statutu, zapada zwykłą większością głosów<sup>1511</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że NSA wykluczył zaś możliwość prawidłowego stworzenia statutu<sup>1512</sup>, bez wskazania sołectwa, w którym ma on obowiązywać.

<sup>1508</sup> Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 300/92, CBOSA; wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.

<sup>1509</sup> A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 146-147.

<sup>1510</sup> J. Kida, *Samorząd gminy i jego funkcje rozwojowe*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 168-169.

<sup>1511</sup> J. Iwanicka, *Statut sołectwa*, „Gazeta Sołecka”, t. 253, nr 1, s. 25-26.

<sup>1512</sup> Statut jest zaś pojęciem języka prawnego, a nie jednolicie uregulowaną instytucją prawną. Identyczna, zatem dla wszystkich statutów jest tylko ich funkcja: statut określa wewnętrzną organizację, cele istnienia, a także tryb działania i podobne zagadnienia ustrojowe danego podmiotu prawa - B. Dolnicki, *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 117-118.



Na konieczność indywidualizacji statutu, NSA zwrócił uwagę także w wyroku, stwierdzając, że „Rada gminy w drodze uchwały, określa organizację i zakres działania każdej z jednostek (sołectwo, dzielnica, osiedle) odrębnym statutem. Dopiero wówczas, każdy z tych statutów staje się prawem miejscowym (art. 35 i 40 ust. 1 u.s.g.)<sup>1513</sup>.

Statut sołectwa, jako akt powszechnie obowiązujący na części terytorium danej gminy, podlega ogłoszeniu. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) Nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- 2) Zasady oraz tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- 3) Organizację, jak też zadania organów jednostki pomocniczej,
- 4) Zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- 5) Zakres, a także formy kontroli oraz nadzoru rady gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 u.s.g.)<sup>1514</sup>.

Kryterium charakteru kompetencji, posłużyło ustawodawcy do wyodrębnienia samych organów sołectwa. Podobnie, art. 36 u.s.g. powierza kompetencje uchwałodawcze zebraniu wiejskiemu. Tym samym, ustanawia instytucje demokracji partycypacyjnej. Poza powyższą ogólną formułą, ustawodawca nie wprowadza, samych szczegółowych rozwiązań prawnych, związanych z działaniem tego organu. Brak tu, unormowania dotyczącego zakresu działania zebrania wiejskiego, zasad jego zwoływania i uczestnictwa w nim, kręgu osób uprawnionych do udziału w obradach oraz trybu podejmowania uchwał. Przesądza to, o pozostawieniu tych spraw do wewnętrznej regulacji w statucie sołectwa. W doktrynie prawa, zebraniu wiejskiemu przypisuje się domniemanie właściwości. W praktyce oznacza to, iż organ ten jest właściwy we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej<sup>1515</sup>.

Do najczęstszych, wymienianych zadań zebrania wiejskiego należą w głównej mierze:

- 1) Uchwalanie rocznego planu wydatków sołectwa,
- 2) Rozpatrywanie sprawozdań z pracy organów sołectwa,
- 3) Wybór i odwoływanie sołtysa oraz członków rady sołeckiej, a także stwierdzanie wygaśnięcia ich mandatu,
- 4) Opiniowanie na wniosek rady sołeckiej projektów jej uchwał,
- 5) Podejmowanie inicjatyw społecznych i gospodarczych, przedstawianych organom gminy.

---

<sup>1513</sup> Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 9 lutego 1994 r., sygn. akt SA/Gd 2470-2471/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 103.

<sup>1514</sup> A.J. Kozłowski, I. Czaplicka-Kozłowska, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem: wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010, s. 72-73.

<sup>1515</sup> A. Kożuch, M. Stych, *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2011, s. 211-212.

Jednym z głównych, zadań zebrania wiejskiego jest powołanie sołtysa (który jest organem wykonawczym sołectwa) oraz członków rady sołeckiej<sup>1516</sup>. Zebranie, na którym ma być dokonany wybór sołtysa i członków rady sołeckiej, zwołuje wójt gminy. On też określa miejsce, godzinę i dzień zebrania, a także wyznacza porządek zebrania. O terminie zebrania, mieszkańcy powinni zostać poinformowani z wyprzedzeniem (na ogół 7- lub 14-dniowym). Wybór sołtysa oraz rady sołeckiej przeprowadza komisja, w skład której wchodzi trzy osoby wybrane spośród obecnych na zebraniu. Co oczywiste, członkiem takiej komisji nie może być kandydat na sołtysa, czy też członka rady sołeckiej<sup>1517</sup>.

Szczegółowe regulacje, dotyczące samej organizacji zebrania wiejskiego znajdują się w poszczególnych statutach. Z reguły, prawo udziału w takim zaś zgromadzeniu posiadają wszyscy mieszkańcy sołectwa, dysponujący czynnym prawem wyborczym. Zebranie wiejskie w zależności od przyjętych rozwiązań, zwoływane może być przez sołtysa, radę sołecką lub organy samorządu gminnego (radę gminy, wójta), a także na wniosek określonej liczby mieszkańców. Samo zebranie wiejskie, zwoływane jest w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz, czy dwa razy do roku. Co do zasady, zebranie wiejskie zwoływane jest przez sołtysa z własnej inicjatywy, jak również na żądanie określonej liczby mieszkańców uprawnionych do udziału w zebraniu. Ponadto, wniosek o zwołanie samego zebrania, może zostać złożony przez organ stanowiący, czyli radę gminy lub organ wykonawczy tj. wójta<sup>1518</sup>.

Jeżeli chodzi, o sposób głosowania w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej, warto i należy przytoczyć treść wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim tj. „W myśl art. 11b ust. 1 u.s.g., działalność organów gminy jest jawna, stosownie do treści przepisu art. 14 uchwały zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wprowadzenie zasady nakazującej, podejmowanie wówczas uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w głosowaniu jawnym, wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady - prawa obywateli do uzyskiwania samej informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko na mocy ustawy.

---

<sup>1516</sup> M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, wyd. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2009, s. 143-144.

<sup>1517</sup> A. Lisowska, K. Kobielska, *Standardy dobrego rządzenia w gminach małych: teoria i praktyka*, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, Bydgoszcz 2013, s. 115-116.

<sup>1518</sup> L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 101-102.

Przepis ten, jest regulacją kompletną i mocą czytelnej decyzji ustawodawcy. Nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa, a także członków rady sołeckiej. (...) W tych okolicznościach, wprowadzenie w statucie, dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne<sup>1519</sup>.

Dla określenia szerszych właściwości, zebrania wiejskiego wymagana, jest również szczegółowa analiza przepisów prawa materialnego, które określone kompetencje przypisują sołtysowi. Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g., wybierany jest on w głosowaniu tajnym, bezpośrednim oraz spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tak samo, jak w przypadku zebrania wiejskiego, ustawodawca nie sprecyzował zakresu działania organu wykonawczego<sup>1520</sup>. Źródłem jego zadań i kompetencji należy zatem poszukiwać w:

- 1) Przepisach ustaw szczególnych z działu materialnego prawa administracyjnego<sup>1521</sup>,
- 2) Postanowieniach samych uchwał rady gminy (zwłaszcza w statucie gminy, statucie sołectwa), przenoszących określone zadania, jak też kompetencje na rzecz organów sołectwa, w tym i na sołtysa. W szczególności, podkreślić należy tu, możliwość upoważnienia sołtysa, do załatwiania (rozstrzygnięcia), za pośrednictwem decyzji administracyjnych, indywidualnych spraw, należących do przedmiotu administracji publicznej (art. 39 ust. 4 u.s.g.)<sup>1522</sup>.

Wskazane, powyżej źródła zadań i kompetencji sołtysa, pozwalają przyjąć, że organ ten działa w dwojakim charakterze:

- 1) Jako organ wykonawczy, w płaszczyźnie uchwałodawczych kompetencji, zebrania wiejskiego,
- 2) Jako samodzielny organ wykonawczy, w tychże wszystkich sprawach, w których przepisy prawa powszechnie obowiązującego bądź statut sołectwa, rozdysponowują mu wyłączną kompetencję<sup>1523</sup>.

W myśl art. 36 ust. 1 zd. 2 u.s.g., działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Na tle takiego sformułowania, wyjaśnienia wymagają dwie kwestie. Po pierwsze - rada sołecka jest organem obligatoryjnym (obowiązkowym) w sołectwie. Przemawia za tym, użyty w przepisie zwrot „wspomaga”, a nie „może wspomagać”.

<sup>1519</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go487/19, CBOSA.

<sup>1520</sup> W. Niemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 31-32.

<sup>1521</sup> Dział prawa administracyjnego, obejmujący normy, mieszczące się w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw, a także obowiązków (zachowanie się) ich adresatów - Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>1522</sup> J. Chądzyński, *Nowe koncepcje rozwoju - w kierunku rozwoju lokalnego*, [w:] *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 73-74.

<sup>1523</sup> Wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.

Drugie zagadnienie, związane jest ze swoistym charakterem tego organu. Poza generalnym stwierdzeniem, że rada „wspomaga” działalność sołtysa, wymieniona ustawa, nie precyzuje jej statusu prawnego oraz zakresu działania. Podzielić należy, zaprezentowany w literaturze pogląd, że rada, nie ma samoistnych kompetencji i jest jedynie organem doradczym, jak też opiniodawczym sołtysa<sup>1524</sup>.

Stanowisko takie, wyraził także NSA, stwierdzając w postanowieniu, iż „Rada sołecka nie jest zatem, organem jednostki pomocniczej gminy, wyposażonym w uprzywilejowanie do samodzielnego działania (art. 36 ust. 1 zd. 2 u.s.g.) - w szczególności, nie podejmuje uchwał o skorzystaniu ze środków prawnych, przysługujących sołectwu, jako ewentualnej stronie w postępowaniu administracyjnym, nie dysponuje też kompetencją do organizowania wykonania takiej uchwały oraz do reprezentowania sołectwa na zewnątrz. Radzie sołeckiej nie przysługuje zaś legitymacja do wniesienia skargi do NSA”<sup>1525</sup>. Przyjąć należy, iż statut sołectwa winien określić zakres spraw, w których sama rada sołecka, wykonuje funkcje opiniodawcze i doradcze. Ponadto, organowi temu, nie można odmówić funkcji inicjujących. Rada sołecka, może podejmować określone sprawy, nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy<sup>1526</sup>.

Samorząd jest ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi oraz regionalnymi. Opiera się na założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swych potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego kierowania własnymi sprawami lokalnymi. Sołectwo odgrywa, ważną rolę w podziale pomocniczym gminy. Mieszkańcy sołectwa tworzą swego rodzaju więź społeczną, gospodarczą, czy też kulturalną. Mogą wpływać, jak również współdecydować o zadaniach swojej jednostki pomocniczej, i wyborze organów. Decydują o zadaniach, jakie zostaną zamieszczone w budżecie sołeckim<sup>1527</sup>. Jako jednostka pomocnicza gminy, sołectwo posiada oraz realizuje zadania własne na warunkach określonych w swoim statucie. Statut decyduje o ustroju sołectwa. W świetle samych przepisów prawa, sołectwo współdziała z organami gminy w wykonaniu zadań własnych i zleconych w gminie. Organy sołectwa dbają o zbiorowe potrzeby<sup>1528</sup> wspólnoty mieszkańców sołectwa<sup>1529</sup>.

---

<sup>1524</sup> M. Kłodziński, *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*, [w:] *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 43-44.

<sup>1525</sup> Postanowienie NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 maja 1991 r., sygn. akt SA/Wr 381/91, CBOSA.

<sup>1526</sup> A. Sakson, P. Węgierekiewicz, *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenia Sołtysów, Konin 2010, s. 86-87.

<sup>1527</sup> A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 273-274.

<sup>1528</sup> Powszechnie występujące potrzeby, których zaspokojenie jest możliwe, wyłącznie dzięki istnieniu instytucji społecznych - L. Rajca, *op. cit.*, s. 87.

<sup>1529</sup> J. Styk, P. Węgierekiewicz, *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenia Sołtysów, Konin 2010, s. 53-54.

#### 4.7.2. Funkcjonowanie osiedli i dzielnic oraz ich organizacja wewnętrzna

W literaturze uznaje się, że samo pojęcie osiedla jest mgliste. W istocie, nie istnieje powszechnie przyjęte w naukach społecznych jego dokładne rozumienie. Pojęcie to jest też, spożytkowane w innych naukach - urbanistyce, geografii, prawie itd. Poniżej, przedstawione są pokrótce, podstawowe stanowiska, dotyczące rozumienia terminu osiedle w kilku ujęciach teoretycznych<sup>1530</sup>.

Pojęcia osiedla, a także dzielnicy są bliskie sobie oraz często stosowane wymiennie. Socjologowie, stosują raczej ten pierwszy termin, rozumiejąc go jako coś bliskiego lokalnej społeczności terytorialnej. Za osiedle, uznaje nieduży, względnie zaś wyodrębniony zespół mieszkaniowy<sup>1531</sup>. Inna definicja, to zespół budowli mieszkalnych, wydzielony od otoczenia, którego ukształtowanie sprzyja życiu osiedlowemu. Osiedle cechuje się autonomią, najwyżej w kilku sprawach i węższą niż centrum miasta w zakresie usług. Koncepcja urbanistyczna osiedla, poprzez - na przykład - oddzielenie ruchu kołowego od pieszego, ma prowadzić do harmonijnego współżycia mieszkańców, rozwoju kontaktów, jak też więzi. Wyodrębnienie osiedla ma charakter przestrzenny, ale również wynika ze składu demograficznego i kształtu architektonicznego. Krajobraz osiedla, wygląd budynków, ulic czy podwórek wchodzących w jego skład, prowadzi dodatkowo do terytorialnej odrębności owej części miasta. Jednak, jak zauważa autor, choć osiedle w sensie urbanistycznym jest faktem, to w sensie społecznym - jedynie postulatem<sup>1532</sup>.

Jałowiecki, a także Szczepański dokonują rozróżnienia między osiedlem a dzielnicą. Autorzy, traktują dzielnicę jako pewną, wyodrębnioną część miasta, będącą przestrzenią „między domem a miastem”, pomiędzy sferą prywatną a publiczną, gdzie zachodzi wymiana informacji, usług oraz podtrzymywane są kontakty. Współcześnie, jak wskazują Jałowiecki i Szczepański, dzielnice zmieniają się w osiedla, tracą swoją specyfikę, zaś miasta zmieniają się w jednorodny obszar zurbanizowany. Osiedle jest więc obszarem, który utracił swoją specyfikę. Wielkie, zhomogenizowane osiedla mieszkaniowe stanowią zaprzeczenie dzielnic. W takich przestrzeniach zanikają więzi społeczne, a są one, zdaniem autorów, naturalne. Znajduje to swoje potwierdzenie, na przykład w atrakcyjności miejsc posiadających lokalny „charakter”. Są one bardziej poszukiwane i mają wyższą wartość od zuniformizowanych.

<sup>1530</sup> M. Dymnicka, *Miasto i jego obywatele*, [w:] *Wokół socjologii przestrzeni*, red. A. Majer, P. Starosta, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004, s. 68-69.

<sup>1531</sup> M. Czerwiński, *Funkcje więzi lokalnej w spółdzielczości mieszkaniowej i we współczesnym mieście*, [w:] *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Centralny Związek Spółdzielczości Budownictwa Mieszkaniowego, Warszawa 1966, s. 56-57.

<sup>1532</sup> J. Ziółkowski, *Urbanizacja, miasto, osiedle*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965, s. 61-62.

Tworzenie osiedli zamkniętych (tzw. *gated communities*) jest w pewnym sensie - nieco patologiczną - formą ucieczki od uniformizacji. Jałowiecki, a także Szczepański, przyjmują określone rozumienie osiedla oraz dzielnicy, gdzie osiedle stanowi przestrzeń urbanistycznie i społecznie zuniformizowaną, zaś dzielnica jest obszarem bliższym wspólnocie lokalnej. Choć nie wszyscy badacze, takie założenia przyjmują, to sama problematyka, zróżnicowania i przemian siły tożsamości osiedli jest jednym z głównych tematów badań nad osiedlami<sup>1533</sup>.

W przeciwieństwie do stanowiska prezentowanego przez autorów Jałowieckiego oraz Szczepańskiego, Nurek, a także Wódz, nie dokonują ścisłego oddzielenia rozumienia osiedla od dzielnicy, zaś kładą nacisk na aspekt świadomościowy, wiążący się z wyodrębnionymi strukturami przestrzennymi<sup>1534</sup>. Autor Stanisław Nurek twierdzi, że dzielnica to przestrzeń społeczna o danym stopniu spójności wewnętrznej, strukturze wewnętrznej, wyznaczającej codzienne praktyki, jak też oczekiwania. Jest ona przedmiotem identyfikacji mieszkańców. Obraz przestrzeni dzielnicy, tworzy pewną normę społeczną, służącą mieszkańcom jako układ odniesienia dla samej interpretacji, własnej egzystencji<sup>1535</sup>. Z kolei, dla Jacka Wodza osiedle to odrębny kompleks społeczno-architektoniczny, którego odrębność działa w świadomości mieszkańców danego osiedla, jak i pozostałych mieszkańców miasta. Wśród mieszkańców wytwarzają się więzi, oparte na specyficznych stycznościach oraz wartościach związanych ze wspólnym interesem, funkcjonowania materialno-społecznej całości, jakim jest osiedle. W osiedlach, wytwarzają się specyficzne normy, systemy kontroli społecznej, jak też ładu społecznego. Wódz uznaje, że osiedla stanowią, podstawowy element składowy miast i ich rola będzie się zwiększać. Wódz, nie dokonuje przeciwstawienia osiedli, jak również dzielnic. Posługuje się w kontekście podobnym do osiedla - pojęciem dzielnicy<sup>1536</sup>.

Inne rozumienie dzielnicy, proponuje Jan Turowski, który różnicę między osiedlem a dzielnicą dostrzega w skali jednostek. Za osiedle, autor uznaje jednostki zabudowy od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców, wyodrębnione fizycznymi właściwościami lub środkami urbanistycznymi (np. ulice). Dodatkowo, wyposażone są one w ośrodki handlowe, usługowe i społeczno-kulturalne, umożliwiające mieszkańcom, zaspokojenie podstawowych potrzeb. Z kolei, dzielnice to hierarchicznie wyższe jednostki, złożone z osiedli<sup>1537</sup>.

---

<sup>1533</sup> B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Scholar, Warszawa 2009, s. 72-73.

<sup>1534</sup> P. Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 18-19.

<sup>1535</sup> S. Cieśla, *Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców w osiedlach mieszkaniowych*, „Studia Socjologiczne” 1971, nr 1, s. 65-66.

<sup>1536</sup> A. Wallis, *Socjologia wielkiego miasta*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 54-55.

<sup>1537</sup> J. Turowski, *Osiedle mieszkaniowe jako podstawa struktury społecznej miasta*, „Studia Socjologiczne” 1967, nr 4, s. 41-42.

Anna Turska, przyjmuje systemowe rozumienie osiedla. Jest to dla autorki, system społeczno-organizacyjny, w którym istnieje możliwość, wyodrębnienia, pięciu zasadniczych elementów: cel systemu, zarządzanie systemem, elementy systemu, środki systemu oraz krąg zewnętrzny systemu<sup>1538</sup>. Odmienny sposób, definiowania różnicy między osiedlem a dzielnicą z perspektywy partycypacji społecznej, przyjmowany jest na samym gruncie prawnym - u.s.g. Mirosław Stec, odróżnia osiedle, w którym może znaleźć zastosowanie, powszechne zebranie mieszkańców, jako organ uchwałodawczy od dzielnicy, gdzie nie są przewidziane formy demokracji partycypacyjnej<sup>1539</sup>. Natomiast Kazimierz Trafas, interpretuje różnicę, między osiedlem a dzielnicą w ten sposób, że osiedle jest wynikiem dekoncentracji, zaś dzielnica -decentralizacji. Dzielnica odróżnia się od osiedla tym, że posiada ona własne i określone kompetencje<sup>1540</sup>.

Organizacja wewnętrzna dzielnicy jest w istocie, przybliżona do całokształtu gminy. Organem uchwałodawczym w dzielnicy jest rada, natomiast wewnątrz osiedla takim organem jest ogólne zebranie mieszkańców, które dla ułatwienia, wykonywania prac na rzecz jego, powołuje radę osiedla. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady dzielnicy określa rada gminy, gdzie z reguły i najczęściej to ona wybiera członków. Organem wykonawczym w dzielnicy, jak również osiedlu jest ten sam organ, tj. zarząd. Na cele zarządu, zawsze stoi przewodniczący. Przewodniczący zarządu, korzysta z takiej samej ochrony, jak przewidzianej dla samych funkcjonariuszy publicznych. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu oraz członkom zarządu dzielnicy (osiedla), a także członkom rady osiedla (dzielnicy) przysługiwać będą diety i zwrot kosztów podróży służbowej<sup>1541</sup>. Przewodniczący organu wykonawczego, jednostki pomocniczej, może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy. Natomiast, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest za każdym razem, zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, samego przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy<sup>1542</sup>.

Ustawa o u.s.g., nie określa, jakie zadania oraz kompetencje, posiadać będą organy jednostek pomocniczych.

---

<sup>1538</sup> A. Turska, *Systemowa analiza instytucji samorządu mieszkańców (Podstawowe założenia teoretyczne i ustalenia empiryczne badań prawnych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych stymulatorów działania samorządu mieszkańców)*, „Przegląd Socjologiczny” 1985, t. 35, nr 1, s. 16-17.

<sup>1539</sup> P. Kryczka, *Społeczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście. Ideologia i rzeczywistość*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 81-82.

<sup>1540</sup> K. Trafas, *Polskie modele jednostek pomocniczych*, [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, red. J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 66-67.

<sup>1541</sup> B. Jałowiecki, *Społeczne procesy rozwoju miasta*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1976, s. 42-43.

<sup>1542</sup> Art. 37a u.s.g.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy, należy ustalanie zakresu działalności jednostek pomocniczych, reguł przekazywania im składników mienia do korzystania i zasad dzielenia środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Powstaje, zatem pytanie, czy organom jednostek pomocniczych, mogą być zlecone przez radę gminy, kompetencje władcze, polegające na wydawaniu, wiążących aktów: normatywnych (np. stanowienie prawa miejscowego), administracyjnych bądź egzekucyjnych. Częściową odpowiedź, daje art. 39 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym, rada gminy, może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej, do załatwiania indywidualnych spraw, które wchodzą w zakres administracji publicznej - w drodze decyzji administracyjnej<sup>1543</sup>.

Rada osiedla oraz dzielnicy, jako organy uchwałodawcze, zawierają następującą liczbę radnych, zależną od ilości mieszkańców tj.:

- Piętnastu, jeżeli na obszarze danego osiedla bądź dzielnicy, zamieszkuje do 20 tys. mieszkańców,
- Dwadzieścia jeden, gdy liczba mieszkańców, jest większa od 20 tys.<sup>1544</sup>.

Do ich głównych oraz najważniejszych zadań, należą m. in. prowadzenie gospodarki finansowej, danej jednostki pomocniczej, jak i odwoływanie organu wykonawczego, jakim jest zarząd. Niektórym, radom dzielnic, statuty poszczególnych miast, przyznały zaś prawo inicjatywy uchwałodawczej w radzie miasta (np. Warszawa i Kraków). Inne kompetencje rad, takie jak, sposób wybierania jej członków oraz pozostałe aspekty działania rady określa u.s.g., statut miasta, a także statut danej dzielnicy<sup>1545</sup>.

Do innych zadań rady osiedla i dzielnicy, wynikających z charakteru bycia instytucją społeczną, należą m.in.: rozwiązywanie istotnych problemów samych dzielnic, stały kontakt z mieszkańcami (np. poprzez stałe dyżury członków rad), przyjmowanie wniosków oraz skarg mieszkańców dotyczących dzielnic, współpraca z danymi komisjami i radnymi rady miasta, jak też opiniowanie spraw dotyczących dzielnic, a dalej, informowanie o nich mieszkańców dzielnic. Ponadto, współorganizowanie oraz wspieranie inicjatyw, zmierzających do poprawy życia mieszkańców dzielnic (np. w zakresie komunikacji miejskiej, czy też zagospodarowania przestrzennego dzielnic i ochrony środowiska).

---

<sup>1543</sup> K. Jasiewicz, *Problemy zaspokajania potrzeb i funkcjonowanie władz lokalnych w percepcji mieszkańców*, [w:] *Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb*, red. J.J. Wiatr, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1981, s. 59-60.

<sup>1544</sup> P. Kryczka, *Sąsiedztwo i kontrola społeczna - problem odradzania się społeczności w dużym mieście*, [w:] *Nowe osiedla mieszkaniowe: ludność - środowisko mieszkalne - życie społeczne*, red. J. Turowski, Zakład Wydawnictw Centralnego Związku Spółdzielni Rolniczych, Warszawa 1976, s. 77-78.

<sup>1545</sup> P. Matczak, A. Figiel, *Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza*, [w:] *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Malikowski, S. Solecki, Nomos, Kraków 2007, s. 138-139.



Dodatkowo, współpraca z policją, strażą miejską, strażą pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa mieszkańców, a także przeciwdziałania patologiom społecznym na terenie osiedla bądź dzielnicy<sup>1546</sup>.

Dzięki przyjętemu, systemowi wyborczemu, rada składa się z ludzi mieszkających na terenie, wiadomego osiedla lub dzielnicy (uprawnionych do głosowania na danym terenie), wytypowanych przez samych mieszkańców, a nie organizacje polityczne. Jak również, inne organy przedstawicielskie, wybrane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym i - co nietypowo charakterystyczne - działających wyłącznie społecznie, bez jakichkolwiek wynagrodzeń, czy też diet. Są to, więc ludzie o tych samych, codziennych doświadczeniach, przeżywający te same bądź podobne bolączki. Rady osiedla oraz dzielnic, nie tworzą własnego budżetu, jak też nie prowadzą gospodarki finansowej, a ich członkowie nie pobierają wynagrodzenia i diet. Nadzór nad ich działalnością sprawuje Zarząd Dzielnicy, a także Rada Dzielnicy, który nie może się sprowadzać do kwestii merytorycznych, tylko kontrolnych, jak również nadzorczych<sup>1547</sup>. Co kluczowe, członków rady osiedla, wybierają sami mieszkańcy, tworzący tzw. ogólne zebranie mieszkańców osiedla, bez żadnych wskazań, decyzji, rozpatrywania wniosków, czy nacisków ze strony danych władz przedstawicielskich. Następuje, swobodny i pełny wybór z ich strony. Natomiast, wewnątrz rad dzielnic, elekcja przebiega w sposób przeciwny, niż w samych radach osiedlowych. Regułą tam jest, iż sam organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wybiera do niej członków. Nie mamy, w tym wypadku swobodnego oraz niezależnego, wyboru swoich przedstawicieli, ze strony mieszkańców<sup>1548</sup>.

Podsumowując, powyższe wnioski, dwóch instytucji tj. ogólne zebranie mieszkańców osiedla i rada dzielnicy, możliwe jest przedstawienie zatem opinii, że przedmiotowe instytucje kwalifikują się do demokracji partycypacyjnej. Mimo tego, należy jednak, przyporządkować je, w określony sposób: ogólne zebranie mieszkańców osiedla, zalicza się do pełnego udziału obywateli w przebiegu ustanawiania prawa, natomiast rada dzielnicy, tylko do częściowego uczestnictwa mieszkańców, w cyklu tworzenia, legislacji samorządowej<sup>1549</sup>.

---

<sup>1546</sup> M. Barański, *Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, red. R.B. Woźniak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000, s. 176-177.

<sup>1547</sup> J. Kurczewska, *Tradycje w przestrzeni lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewnstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 102-103.

<sup>1548</sup> E. Kaltenberg-Kiwatkowska, *Społeczne problemy mieszkalnictwa i socjologia mieszkania*, [w:] *Mieszkanie, analiza socjologiczna*, red. E. Kaltenberg-Kiwatkowska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 37-38.

<sup>1549</sup> E. Łojko, *Socjologiczne aspekty społeczności lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, wyd. 2, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996, s. 107-108.

#### **4.8. Korzyści płynące, z uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym i sprawnej komunikacji, między mieszkańcami a władzami lokalnymi, za pośrednictwem instytucji demokracji partycypacyjnej**

W literaturze, wymienia się wiele korzyści, jakie przynosi partycypacja mieszkańców gminy i sprawna komunikacja, między mieszkańcami a jej władzami. Wśród nich, są poniżej, opisane korzyści, dotyczące zarówno władz lokalnych, jak też pojedynczych mieszkańców, grup mieszkańców oraz całej lokalnej społeczności<sup>1550</sup>.

W odniesieniu, do zarządzania sprawami publicznymi, zaangażowanie mieszkańców, prowadzi do wzrostu skuteczności przedsięwzięć i ich efektywności. Dzięki wcześniejszym konsultacjom, władze mają, zatem możliwość stworzenia propozycji, rozwiązań problemów występujących w społeczności lokalnej, uwzględniających interesy oraz stanowiska różnych grup, a następnie, kreatywne ich rozwiązanie. Wypracowane wspólnie, wraz z mieszkańcami decyzje, okazują się często trafniejsze i są łatwiej akceptowane, przez społeczność lokalną<sup>1551</sup>. Następuje odpolitycznienie, procesów decyzyjnych w gminie. Mieszkańcy mający, poczucie wpływu na ważne decyzje, odnoszące się do społeczności lokalnej, czują się, za te decyzje współodpowiedzialni i chętniej uczestniczą w ich realizacji. A poczucie wpływu i sprawstwa, mobilizuje ich do dalszych działań, na rzecz lokalnej wspólnoty, a także integruje<sup>1552</sup>.

Dzięki samej, partycypacji mieszkańców gminy oraz sprawnej komunikacji pomiędzy mieszkańcami a jej władzami, oddala się, zatem niebezpieczeństwo alienacji, władzy lokalnej. A jej przedstawiciele, są mobilizowani do szukania, propozycji rozwiązań, występujących w społeczności problemów. Ponadto, władze lokalne, mają możliwość, lepszego poznania społeczności lokalnej i jej potrzeb. A lepsze, rozpoznanie potrzeb mieszkańców, umożliwia władzom ich pełniejsze oraz tańsze zaspokajanie<sup>1553</sup>. Partycypacja społeczna, przyczynia się, do zwiększenia przejrzystości samych procedur decyzyjnych i nie tylko decyzyjnych, czego konsekwencją, jest zwiększenie społecznej akceptacji, dla działań władz lokalnych, jak też budowanie zaufania społecznego. Zbliża też, władze lokalne do mieszkańców, podkreśla ich służebną rolę, wobec członków społeczności lokalnej i zmniejsza nieufności mieszkańców do oficjalnych działań, a także instytucji.

---

<sup>1550</sup> P.L. Berger, T. Luckman, *Spoleczne tworzenia rzeczywistości*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983, s. 105-106.

<sup>1551</sup> J. Turowski, *Socjologia: male struktury społeczne*. Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2000, s. 76-77.

<sup>1552</sup> D. Bieńkowska, *Regionalne zróżnicowanie aktywności obywatelskiej*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996, s. 57-58.

<sup>1553</sup> D. Zalewski, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym: ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 28-29.

Sprawne, komunikowanie się władz lokalnych z mieszkańcami oraz partycypacja społeczna mieszkańców, pozwalają również zmniejszyć liczbę, konfliktów lokalnych<sup>1554</sup>.

Autorka Grażyna Praweńska-Skrzypek, pisząc o znaczeniu partycypacji, stwierdziła: „W płaszczyźnie społecznej, partycypacja obywatelska jest w istocie, poruszeniem całego środowiska miejscowego”. Jej zasługą, jest wzbudzenie u mieszkańców, potrzeby dyskusji nad problemami społeczności i zainteresowanie lokalnym środowiskiem, jak też przyszłością gminy. Dzięki niej, ludzie aktywizują się. Konkretną zaś korzyścią, związaną z partycypacją, jest także, mobilizacja samych lokalnych zasobów, której celem, jest realizacja przedsięwzięć, wpływających na poprawę, jakości życia mieszkańców. Dzięki rozwiniętym, mechanizmom partycypacji oraz komunikacji społecznej, władze mają możliwość, zachęcenia mieszkańców do udziału, we wspólnych działaniach. Co więcej, uczestnictwo w działaniach na rzecz dobra wspólnego, zwiększa wzajemne zaufanie mieszkańców. Jak również, pozwala im dostrzec, korzyści wynikające z partycypacji, jak też komunikacji społecznej. Wzbudza również, w mieszkańcach poczucie, że „są u siebie” i także działając razem, mogą wiele osiągnąć<sup>1555</sup>.

W samej płaszczyźnie politycznej, partycypacja, jest uważana za szkołę demokracji. Mieszkańcy, uczą się dyskutować o swoich interesach, potrzebach, oczekiwaniach, a także problemach, w odniesieniu do dobra wspólnego. Uważają się, za współautorów programów, czy projektów, które z nimi konsultowano. Czują się, współodpowiedzialni za podjęte, razem decyzje, jak też realizację, zaplanowanych przedsięwzięć. Wśród wymienianych, w literaturze korzyści, płynących z partycypacji społecznej, jest również instytucjonalizowanie współpracy władz lokalnych z samymi organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym (biznesem). W dodatku, następuje instytucjonalizowanie, udziału mieszkańców, w publicznym procesie podejmowania decyzji<sup>1556</sup>.

Autor Piotr Frączak, zaproponował trzy podejścia, do samych korzyści wynikających z zaangażowania mieszkańców na rzecz wspólnoty, której są członkami. Wyróżnione przez niego, sposoby postrzegania korzyści, płynących z partycypacji społecznej, wiążą się ściśle, z charakteryzowanymi wcześniej perspektywami, patrzenia na partycypację społeczną<sup>1557</sup>. Po pierwsze, zwrócił uwagę na to, że działania, w których uczestniczą mieszkańcy, okazują się często skuteczniejsze.

---

<sup>1554</sup> E.O. Wilson, *O naturze ludzkiej*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1988, s. 106-107.

<sup>1555</sup> J. Turowski, *Społeczność lokalna*, „Studia Socjologiczne” 1977, t. 66, nr 3, s. 47-48.

<sup>1556</sup> P. Gliński, *Ocena badań lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w wybranych gminach*, „Asocjacje” 1999, nr 3-4, s. 34-35.

<sup>1557</sup> P. Frączak, *Miasto Tychy - szkic do mapy aktywności lokalnej*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, red. R. Skrzypek, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002, s. 130-131.

Przykładu dostarczają, wydarzenia z lat 60. XX w., kiedy narastająca biurokracja, zarządzania sprawami publicznymi, a przede wszystkim, izolacja mieszkańców z procesu rozwiązywania, problemów społeczności lokalnej, stały się zaś przyczyną, spadku efektywności zaspokajania potrzeb publicznych i nasilenia się konfliktów społecznych, związanych z realizacją projektów publicznych. Wyjściem z tej, trudnej dla władz lokalnych sytuacji, okazało się powierzenie rozwiązania, narastających problemów, organizacjom społecznym i sektorowi prywatnemu. Rozwiązanie takie, jako pierwsze, zastosowały miasta, położone na północno-wschodnim wybrzeżu USA, ale w końcu lat 70. XX w., za ich przykładem, zaczęto je wykorzystywać powszechnie<sup>1558</sup>.

Uważa się, poza tym, że zarządzanie wspólnotą lokalną, zgodnie z samą koncepcją *public service orientation* oraz związane z nim, konsultacje z mieszkańcami, są źródłem niezliczonych korzyści. Przeprowadzenie konsultacji, z mieszkańcami daje im poczucie, że władze, biorą pod uwagę ich opinie, jak też liczą się z ich potrzebami. Dzięki nim, decyzje podejmowane przez władze lokalne, są trafniejsze. Konsultacje, pozwalają nie tylko, uniknąć decyzji niepopularnych, ale też dostarczają radzie, merytorycznych argumentów i pozwalają na stworzenie programów działań, których oczekują mieszkańcy. Wymienione zaś korzyści, wiążą się ściśle, z opisanym wcześniej, sposobem patrzenia na samą partycypację społeczną, z perspektywy zarządzania układem lokalnym<sup>1559</sup>.

Po drugie, Piotr Frączak wymienił korzyści, jakie może osiągnąć wspólnota, związane z udziałem mieszkańców, w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. Jednym z celów, władz lokalnych, jest ułatwienie mieszkańcom, realizowania ich inicjatyw i wspólne realizowanie przedsięwzięć służących rozwojowi lokalnemu przez władze, a także inne podmioty lokalne. Nawiasem mówiąc, władze lokalne, chętnie dzielą się odpowiedzialnością za rozwój lokalny. A realizując, zasadę partnerstwa, mogą zrealizować dodatkowo zadania, których nie nakładają na nie ustawy. Reasumując, warto zauważyć, że rozwój lokalny, ze swej definicji, opiera się przecież, na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców<sup>1560</sup>.

Pewne korzyści, wiążą się również, z trzecią perspektywą, patrzenia na partycypację społeczną. W taki sposób, część autorów uważa, że sam aksjologiczny wymiar aktywności, nie posiada zaś wymiernej wartości (co nie oznacza, że aktywność społeczna, nie wymaga pobudzania i podtrzymywania).

---

<sup>1558</sup> A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger, Warszawa 2005, s. 67-68.

<sup>1559</sup> W. Łysoń, *Instytucja władzy lokalnej w opiniach mieszkańców gmin*, [w:] *Polityczne i społeczne problemy gminy*, red. P. Dobrowolski, L. Frąckiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994, s. 115-116.

<sup>1560</sup> B. Skrzypczak, *Tworzenie centrów aktywności lokalnej*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, red. M. Warowicki, Z. Woźniak, Municipium, Warszawa 2001, s. 101.

Natomiast inni, że taka wymierna wartość istnieje oraz jest nią fakt, że aktywność społeczna, może stanowić istotny element. Wówczas, wpływający na postrzeganie jakości życia, w danej jednostce, a tym samym na jej atrakcyjność. Idealem byłoby, gdyby władze gmin, wspierały aktywność mieszkańców i ich organizacji. Tymczasem, w wielu polskich gminach, lokalne organizacje pozarządowe, są przez władze traktowane, jako zbędne, a aktywni mieszkańcy, jako przeszkadzający w działaniach. W polskich samorządach, nadal akceptuje się obywatela - petenta, ale nie obywatela - partnera władz lokalnych, służącego pomocą w rozwiązywaniu lokalnych problemów<sup>1561</sup>.

Oczywiście, obok korzyści, wynikających z partycypowania mieszkańców, w życiu publicznym, a także ze sprawnej komunikacji, między mieszkańcami a władzami lokalnymi, w literaturze, wymienia się też, pewne zagrożenia związane, z szeroką partycypacją społeczną obywateli, w publicznym procesie decyzyjnym. Przede wszystkim, zwraca się uwagę na fakt, że może ona prowadzić, do faktycznego przejścia kompetencji decyzyjnych, przez aktywne grupy społeczne i pozbawić tych kompetencji, pochodzące z powszechnych wyborów władze, które ponoszą przecież, odpowiedzialność polityczną oraz prawną za podejmowane decyzje. Podkreśla się dodatkowo, że władze, mają obowiązek, reprezentowania interesów wszystkich członków społeczności, natomiast biorące udział, w procesie decyzyjnym, grupy społeczne, zwykle robią to, ze względu na własne interesy, które stanowią przedmiot, decyzji władz<sup>1562</sup>.

Na zakończenie, warto jeszcze poświęcić, nieco miejsca, stosowanym w badaniach tzw. miernikom uczestnictwa obywateli, w życiu publicznym. W literaturze, proponuje się, aby badając aktywność lokalną, wyróżniać dwa typy uczestnictwa. O biernym uczestnictwie, mówi się wtedy, gdy ktoś jest jedynie, obserwatorem pewnych wydarzeń, zaś o czynnym - gdy jest jednocześnie aktywnym podmiotem działań. Rozróżnienie to, jest istotne z dwóch powodów:

1) Po pierwsze, pozwala pozyskać, wiele zachowań, o charakterze partycypacyjnym oraz odróżnić je, od braku udziału w życiu publicznym,

1) Po drugie, daje możliwość, innego spojrzenia, na uczestnictwo bierne i czynne.

Przykładem uczestnictwa biernego, jest obecność na imprezach, organizowanych w gminie, natomiast czynnego, praca w organizacji, działającej na rzecz wspólnoty lokalnej<sup>1563</sup>.

---

<sup>1561</sup> G. Gęsicka, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1996, s. 67-68.

<sup>1562</sup> G. Staniszweska, *Partycypacja obywatelska i integracja europejska z perspektywy polityka lokalnego. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska: zachodnioeuropejskie i amerykańskie doświadczenia. Polskie obawy i perspektywy*, red. E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański, Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała 2003, s. 143-144.

<sup>1563</sup> S. Nurek, *Idea społeczności lokalnej w tradycji i współczesnej refleksji socjologicznej*, [w:] *Społeczności lokalne. Szkice socjologiczne*, red. J. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1986, s. 91-92.

Słusznie uważana, za dowód prawdziwego, zaangażowania w życie wspólnoty. Do kryterium, biernego uczestnictwa, zalicza się mierniki, jak: frekwencja wyborcza, udział mieszkańców, w imprezach, organizowanych w gminie, uczestnictwo jednostek w zbiórkach oraz akcjach charytatywnych, struktura budżetu i wielkość środków, przeznaczanych na takie dziedziny, jak kultura, czy pomoc społeczna. Z kolei, do wskaźników, samego czynnego uczestnictwa mieszkańców, w życiu publicznym, kwalifikuje się: liczbę działających, w gminie organizacji pozarządowych, udział mieszkańców w inicjatywach społecznych, wysokość oraz strukturę budżetu organizacji pozarządowych, jak również ilość zatrudnianych, przez nie pracowników etatowych<sup>1564</sup>.

Autor Ryszard Skrzypiec, opisując mierniki, wykorzystane do badania aktywności mieszkańców Cieszyna, a także Tychów, wprowadził rozróżnienie na probierze - aktywności niezinstytucjonalizowanej oraz zinstytucjonalizowanej. W ramach, pierwszej z wymienionych grup, zastosował podział na uczestnictwo czynne, jak też bierne. Skrytykował jednocześnie, użyteczność mierników biernego uczestnictwa, do których zaliczył, frekwencję wyborczą, na podstawie której, jego zdaniem, można wskazać, jedynie ograniczone wnioski, odnośnie do badanego zjawiska. Choć jest ona, często stosowanym miernikiem, uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Do mierników czynnego uczestnictwa, zaliczył deklaracje uczestnictwa w działaniach, na rzecz dobra wspólnego i instrukcje członkostwa, w działających lokalnie organizacjach pozarządowych. Ponadto, filantropię, wyrażoną w liczbach i organizowanych na danym terenie zbiórek publicznych, jak również wolumen środków, zbieranych w trakcie tradycyjnych kwest<sup>1565</sup>.

Mierząc aktywność zinstytucjonalizowaną, posłużył się natomiast takim wskaźnikiem, jak liczba organizacji, mających swoją siedzibę i działających w danej gminie, zastrzegając jednocześnie, że chociaż fakt istnienia i działania organizacji pozarządowych, jest przez wielu badaczy, uważany za dominujący przejaw aktywności obywatelskiej. To przeprowadzone one, przez ekipę, której był członkiem badania, wyniki wykazały, że ani zaś liczba organizacji pozarządowych działających w samej gminie, ani też liczba członków tych organizacji wraz z wolontariuszami, nie są dobrymi wskaźnikami, samej aktywności mieszkańców<sup>1566</sup>.

---

<sup>1564</sup> P. Dobrowolski, *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994, s. 70-71.

<sup>1565</sup> R. Skrzypiec, *Mapy lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 257-259.

<sup>1566</sup> Chodzi tutaj, o same badania, przeprowadzone w latach 2000-2003, które służyły stworzeniu cieszyńskiej, jak również tyskiej mapy, dotyczącej lokalnego uczestnictwa publicznego - P. Frączak, *Lokalne społeczeństwa obywatelskie, mapy aktywności. Raporty z badań*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2004, s. 143-144.

## PODSUMOWANIE

W wyniku przeprowadzenia badań naukowych, na potrzeby znalezienia odpowiedzi dla sformułowanych w podrozdziale drugim, pierwszego rozdziału - hipotez badawczych, przedstawię niżej rezultaty (odpowiedzi) zastosowanej metodologii naukowej:

Do pierwszej tezy badawczej:

1) Demokracja bezpośrednia a demokracja partycypacyjna, nie są terminami tożsamymi, w aspekcie równego udziału mieszkańców, w procesie stanowienia prawa,

a) [Odpowiedź na pierwszą hipotezę badawczą]

1) *Town meeting*, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i zgromadzenie ludowe - *Landsgemeinde*, znajdujące się w Konfederacji Szwajcarskiej - czy te instytucje, należą do dwóch odmiennych form demokracji, tj. bezpośredniej oraz partycypacyjnej, ze względu na nierówny udział mieszkańców, w cyklu tworzenia prawa?

Podsumowując hipotezę badawczą, należy stwierdzić, iż te dwie instytucje tj. *Town Meeting* w Stanach Zjednoczonych i *Landsgemeinde* w Konfederacji Szwajcarskiej, mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą, do dwóch różnych odmian demokracji tj. bezpośrednia oraz partycypacyjna. Same zgromadzenia ludowe, w USA przyjmują trzy formy. Odniosę się do dwóch odmian, które w sposób bezwzględny, wskazują na samą demokrację bezpośrednią, a także wiążą się, z osłabieniem *Town Meeting*, jako instrumentu demokracji partycypacyjnej. Pierwsza z nich (*Representative Town Meeting*), skutkuje traktowaniem tego organu, jako swoistego organu przedstawicielskiego, w którym uczestniczą, wyłącznie osoby, które zostały wybrane, wśród poszczególnych zatem obwodach (*precinct*), przez samych mieszkańców. Od klasycznego organu przedstawicielskiego, odróżnia je jednak fakt, że są one stosunkowo liczne, a ponadto udział w nich, bez prawa do głosowania, przysługuje również wszystkim, pozostałym mieszkańcom. Druga forma, unikalnych zgromadzeń, wiąże się z pozbawieniem, ich możliwości decyzyjnej. Uczestniczyć w nich, mogą wszyscy, aczkolwiek rozstrzygnięcia spraw, dyskutowanych podczas samego zgromadzenia, wykładane są później mieszkańcom, jako pytanie referendalne<sup>1567</sup>. Natomiast *Landsgemeinde*, zawiera tylko elementy, demokracji partycypacyjnej, gdyż do udziału w nim, uprawnione są wszystkie osoby, posiadające prawa polityczne, co oznacza, że od kilkudziesięciu lat, prawo do udziału w nich, mają też kobiety. Ale co najważniejsze, osoby te, mają zarówno prawo zgłaszania wniosków, zabierania głosu, jak również pełne uczestnictwo, do udziału w głosowaniu<sup>1568</sup>.

<sup>1567</sup> K. Zwierzchowski, *op. cit.*, s. 69-70.

<sup>1568</sup> G. Kirchgässner, *op. cit.*, s. 310-311.

b) [Odpowiedź na drugą hipotezę badawczą]

2) Inicjatywa ludowa<sup>1569</sup> oraz weto ludowe, występujące w Republice Włoskiej - czy można te instytucje, przyporządkować do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośredniej, jak też partycypacyjnej, na okoliczność nierównego udziału miejscowych, w przebiegu ustanawiania prawa?

Streszczając wyżej hipotezę, możliwe jest przedstawienie opinii, iż te dwie instytucje, tj. inicjatywa ludowa i weto ludowe, mają ten sam charakter i cel, a mimo to należą do dwóch, różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia oraz partycypacyjna. Istotną kwestią, dotyczącą inicjatyw ludowych, jest ich klasyfikacja, ze względu na przedmiot takiego wniosku. Według tego podziału, inicjatywy zaś podzielić możemy, na trzy kategorie: inicjatywę konstytucyjną, ustawodawczą, a także referendalną. Pierwsza z nich, wiąże się, z powierzeniem zbiorowemu podmiotowi, suwerenności prawa do wnoszenia projektów Konstytucji, jak też projektów zmiany. Natomiast, regułą jest także, iż poziom poparcia, dla takich inicjatyw, jest wyższy niż w odniesieniu, do inicjatyw ustawodawczych, które wiążą się z udzieleniem grupie obywateli, możliwości przygotowania i przedstawienia projektów. Ponadto, jak w przypadku inicjatyw konstytucyjnych, mogą one dotyczyć, zarówno przyjęcia ustawy, regulującej kompleksowo, określoną materię, jak też ustaw, zmieniających już istniejące ustawy, w znacznie mniejszym zakresie. Wreszcie sama inicjatywa referendalna, wiąże się z prawem całej grupy wyborców, do wystąpienia, z wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Taka zaś inicjatywa, podobnie jak obie poprzednie, może mieć charakter bezpośredni, co oznacza automatyczną konieczność przeprowadzenia referendum, w danej sprawie, ewentualnie pośredni - co wyróżnia jedynie, wnioskowanie, o przeprowadzenie tego referendum, do organu, który dysponuje, suwerennie prawem, do jego zarządzenia<sup>1570</sup>.

Reasumując, sama instytucja inicjatywy ludowej, należy do demokracji bezpośredniej, gdyż skierowana jest ona, wprost do konkretnego zaś organu publicznego, z tą jednak różnicą, że inicjatywa ta, nie trafia później, pod głosowanie ludowe. Tak więc w ostateczności, sama decyzja, dotycząca przyjęcia, czy też odrzucenia projektu, należy do przydzielonego organu przedstawicielskiego, a nie społeczeństwa, który i tak w efekcie końcowym musi rozpatrzyć, taki wniosek<sup>1571</sup>.

---

<sup>1569</sup> Inicjatywa ludowa, nie była do tej pory, częstym przedmiotem przepisów statutowych. Bodaj najciekawszą oraz najbardziej rozbudowaną, jej konstrukcję, zawiera aktualny, jeszcze statut Lombardii z 1971 r. Propozycje ustaw i przepisów regionalnych, jak również uchwał, może złożyć grupa, co najmniej 5 tyś. wyborców regionu, rada prowincjonalna, co najmniej pięć rad gminnych albo tylko jedna lub więcej rad gminnych, zamieszkałych przez przynajmniej 25 tyś. wyborców - J. Zakrzewska, *op. cit.*, s. 85-86.

<sup>1570</sup> M. Borski, *op. cit.*, s. 114-115.

<sup>1571</sup> M. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 262-263.



Natomiast, jeżeli chodzi o instytucję weta ludowego<sup>1572</sup>, ma ono odmienne podejście. Ten oto instrument, ma stanowić, swoistą ochronę zbiorowego podmiotu suwerenności, przed narzucaniem mu, przez organy publiczne praw, które nie posiadają jego aprobaty. Znamienne jest tu porównanie tejże instytucji do tzw. tarczy chroniącej lud przed samą władzą<sup>1573</sup>. Można odnieść wrażenie, że w innych państwach, brakuje naszego kontynentu. Nie wystarcza zatem, wola polityczna, na wprowadzenie weta do samych porządków ustrojowych, głównie z uwagi na potencjalną szansę, jak również patrząc z drugiej strony, zagrożenie odrzucenia aktów normatywnych, które nie zyskiwałyby, aprobaty społecznej<sup>1574</sup>. Kwestią wartą podkreślenia, jest liczba podpisów, które muszą być zgromadzone pod samym wnioskiem. Nie odnosząc się do konkretnej liczby, należy zauważyć, iż jednak jest ona z reguły, znacząco wyższa niż ma to miejsce, w odniesieniu do inicjatywy ludowej, w tym dodatkowo inicjatywy bezpośredniej. Wymóg ten, ma zdecydowanie zapobiegać pochopnemu i zbyt łatwemu wnoszeniu sprzeciwu wobec uchwalanego prawa, przez daną oraz rządzącą władzę. Tak naprawdę *weto* ma bowiem chronić prawa jednostek, a nie paraliżować funkcjonowanie państwa. Natomiast, w przypadku *weta*, na poziomie regionalnym oraz lokalnym - działalność danych jednostek terytorialnych, mimo właśnie tego, władze utrudniają to społeczeństwu, przez celowe podnoszenie wymogu, ilości zebrania podpisów, pod samym wnioskiem. Tytułem przykładu, należy też podkreślić, że we Włoszech inicjatywa ludowa, wymaga poparcia tylko 50 tys. wyborców, zaś wniosek, dotyczący weta ludowego, już dziesięciokrotnie większej liczby podpisów.

Konkludując, drugą instytucją jaką jest weto ludowe, należy zaliczyć, do demokracji partycypacyjnej, gdyż zgłoszenie takiego wniosku sprzeciwu, skutkuje zatem koniecznością, przeprowadzenia głosowania powszechnego, które zdecyduje ostatecznie, o samej przyszłości danego aktu normatywnego<sup>1575</sup>.

---

<sup>1572</sup> Najbardziej popularnym, rodzajem referendum we Włoszech, jest referendum abrogacyjne, czyli negujące, funkcjonujące prawo (ustawy). Ten instrument, bezpośrednio-demokratyczny, można porównać, do istniejącego w Szwajcarii, weta ludowego, znanego pod nazwą referendum fakultatywnego. W ramach włoskiego referendum abrogacyjnego, elektorat może spowodować, całkowite, czy też częściowe, anulowanie istniejącej, ustawy bądź innego aktu prawnego, w mocy ustawy. Intencją włoskich konstytucjonalistów, był zaś charakter uzupełniający, omawianego referendum, które ma uzupełniać i kontrolować, parlamentarny proces ustawodawczy. Oczywiście nie wszystkie ustawy, mogą być poddane, pod tego rodzaju głosowanie powszechne. Wyjątkami są, np. kwestie podatkowe, ustawy budżetowe, amnestia przestępców, czy ratyfikacja umów międzynarodowych. Wiele emocji, wzbudziło także referendum abrogacyjne, z 17 maja 1981 r., przeprowadzone tuż po zamachu, na Jana Pawła II. Pomimo samego apelu papieża, aż 88,4% Włochów, opowiedziało się za utrzymaniem prawa, do przerywania ciąży. Na przełomie lat siedemdziesiątych oraz osiemdziesiątych, odbyły się zasadnicze referenda abrogacyjne, w następujących kwestiach: przeciw zniesieniu finansowania partii politycznych przez państwo, zniesieniu kary dożywocia z 11 czerwca 1978 r., umorzeniu koncesji na broń z 1981 r., uchyleniu odpowiedzialności cywilnej sędziów, konstrukcji elektrowni jądrowych, czy regulacji dotyczących polowań z 8 listopada 1987 r. - E. Spagna -Musso, *op. cit.*, s. 156-157.

<sup>1573</sup> A. Auer, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 42-43.

<sup>1574</sup> D. Butler, A. Ranney, *op. cit.*, s. 164-165.

<sup>1575</sup> M. Luciani, M. Volpi, *op. cit.*, s. 178-179.

c) [Odpowiedź na trzecią hipotezę badawczą]

3) Referendum oraz plebiscyt, ukazujące się w Republice Austriackiej - czy te instytucje, są częścią dwóch rozbieżnych postaci demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej, z przyczyny nierównego udziału mieszkańców, w procesie stanowienia prawa?

Podsumowując niniejszy hipotezę, należy sformułować opinię, iż te dwie instytucje tj. referendum i plebiscyt, mają ten sam charakter i cel, a mimo to, należą do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia i partycypacyjna. Reasumując, instytucję referendum, klasyfikujemy ją do demokracji bezpośredniej, gdyż w każdym aspekcie jego funkcjonowania i tworzenia, głos decydujący ma organ przedstawicielski. Udział mieszkańców w referendum, skupia się tylko na oddaniu głosu, co należy podkreślić - na referendum zorganizowane przez rządzące władze. Konkludując zaś drugą instytucję, tj. plebiscyt, należy przyporządkować go, do demokracji partycypacyjnej, ponieważ przy kwalifikacji tejże instytucji do danej formy demokracji, nie ma znaczenia, jaki ona wywiera ostateczny skutek, lecz tylko to, iż ten efekt, wywierany jest, przez samo głosowania społeczeństwa, a nie podjęcie decyzji, danego organu przedstawicielskiego<sup>1576</sup>.

d) [Odpowiedź na czwartą hipotezę badawczą]

4) Konsultacje społeczne, wyłaniające się w Rzeczypospolitej Polskiej i referendum lokalne, dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, istniejące w Republice Francuskiej - czy wolno te instytucje, zakwalifikować do dwóch odrębnych modeli demokracji, tj. bezpośredniej i partycypacyjnej, z powodu nierównego udziału miejscowych, w toku wprowadzania prawa?

Podsumowując niniejszy hipotezę, należy sformułować opinię, iż te dwie instytucje tj. konsultacje społeczne, a także referendum lokalne, w dotyczące sprawy danej wspólnoty samorządowej, w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Francuskiej, mają ten sam charakter, jak również cel, a mimo to, należą do dwóch różnych odmian demokracji, tj. bezpośrednia i partycypacyjna. Po przeprowadzonej analizie, można wskazać, iż instytucja konsultacji społecznych, w obu państwach będzie klasyfikowana do demokracji bezpośredniej, gdyż mają one tylko charakter doradczy. Jednakże referendum lokalne przyporządkujemy do demokracji partycypacyjnej, ponieważ ostateczny głos, należy do społeczeństwa, a nie do danego organu przedstawicielskiego<sup>1577</sup>.

---

<sup>1576</sup> J. Mordwiłko, *O możliwościach...*, *op. cit.*, s. 52-53.

<sup>1577</sup> M. Augustyniak, *Partycypacja...*, *op. cit.*, s. 185-187.

e) [Odpowiedź na piąta hipotezę badawczą]

5) Funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej, w systemie panczajatów, w Republice Indii i przejaw demokracji bezpośredniej, we Wschodniej Republice Urugwaju - czy te systemy, można rozdzielić, między dwoma innymi segmentami demokracji, tj. bezpośredniej oraz partycypacyjnej, na podstawie nierównego udziału mieszkańców, w trybie formułowania prawa?

Podsumowując niniejszą hipotezę, należy sformułować opinię, że dane instytucje występujące w Indiach, jak również Wschodniej Republice Urugwaju, w których udział biorą mieszkańcy, mają one jednakże ten sam charakter i cel, a pomimo tego, należą do dwóch zróżnicowanych kategorii demokracji, tj. partycypacyjna, a także bezpośrednia. Jeżeli chodzi, o funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej, wewnątrz ustroju panczajatów, występujących w Indiach, to przeprowadzona powyżej analiza, skłania mnie do kilku wniosków. Pierwszy z nich jaki nasuwa się, jest taki, iż przez długi okres czasu, podstawą działania struktury społecznej, w Indiach była wspólnota gminna oraz system kast (*warn*). System panczajatów, oznacza samorząd, w ramach wspólnot wiejskich, które legitymizują się władzą wykonawczą i sadowniczą. Panczajaty są ważną, częścią panujących tradycji społecznych w Indiach<sup>1578</sup>.

Drugą sugestią będzie to, że w okresie panowania brytyjskiego w Indiach, dokonano istotnych zmian, w ramach samej struktury społecznej. Wprowadzony system obszariczny, był postrzegany jako obcy i był kierowany z zewnątrz. Podejmowane działania, mające na celu, przywrócenie systemu samorządu, były przeprowadzane, w ramach obcego systemu władzy i okazały się trudne oraz skomplikowane, do realizacji. Jedną z głównych koncepcji rozwoju, wspólnot wiejskich, przedstawił nam jeden z twórców współczesnej państwowości indyjskiej, jak też propagator pacyfizmu, jako środka nacisku politycznego - Mahatma Gandhi<sup>1579</sup>.

Trzeci postulat, wskazuje, że po odzyskaniu przez Indie niepodległości, pojawiły się różnice zdań, odnośnie koncepcji panczajatów i ich roli w systemie państwa. W przyjętej Konstytucji Indii, jedynie zalecano ich wprowadzenie, aby mieszkańcy mieli większy udział, w stanowieniu prawa. Dopiero sama siedemdziesiąta trzecia poprawka, do Konstytucji, nadała panczajatom wymiar konstytucyjny. Wydelegowano w ten zaś sposób, ramy formalnoprawne, dla wprowadzenia w życie rozwiązań demokratycznych na poziomie lokalnym, czyli najbliższych miejscowych.

---

<sup>1578</sup> R. Kumar, *op. cit.*, s. 72-74.

<sup>1579</sup> D.K. Tiwari, *op. cit.*, s. 26-28.

Należy też zauważyć, że tworzenie demokratycznych wartości, w tak bardzo zróżnicowanym, a także charakterystycznym społeczeństwie, przełamywanie pierwotnych, utrwalonych przez jakiś czas systemów wartości, zmiana struktur, jak również modeli zachowań, jest procesem niełatwym i długotrwałym do zrealizowania<sup>1580</sup>.

Przechodząc do działań demokracji bezpośredniej w Wschodniej Republice Urugwaju, trzeba podkreślić, że instytucje w których mieszkańcy biorą udział, w procesie podejmowania decyzji, ograniczają się jedynie, do wysłuchania miejscowych wniosków, przez same organy przedstawicielskie i nie muszą być one, w sposób obligatoryjny, przyjęte z oceną pozytywną. Z tego względu, nie mamy do czynienia, z pełnym udziałem obywateli, w cyklu decyzyjnym, lecz ostateczna zaś decyzja, jednak należy do ciała przedstawicielskiego. Jak wcześniej już wspominałem, Wschodnia Republika Urugwaju jest państwem unitarnym oraz wystarczająco homogenicznym, w związku z tym decentralizacja miasta Montevideo, sprawiła problemy<sup>1581</sup>. Tradycyjne partie polityczne (*Partido Blanco*<sup>1582</sup> i *Partido Colorado*<sup>1583</sup>) były zdecydowanie, przeciwne decentralizacji, kiedy wyróżniałaby ona, nowe odmiany samej artykulacji, między państwem a społeczeństwem.

O przeciwnieństwie, świadczy chociażby utworzony kształt, a także struktury jednostek polityczno-administracyjnych. Dla przykładu, Montevideo, zostało podzielone na 18 stref, w których zaś powstały, tzw. *Centros Comunales Zonales* (CCZ), jako formacje polityczno-administracyjne. Każde CCZ ma identyczną strukturę. Składa się z rad sąsiedzkich (*Consejos Vecinales - CV*) oraz lokalnej junty (*Junta Local - JL*), która jest polityczną reprezentacją, zgromadzenia otwartego. Junty są wyposażone, w 5 członków, mianowanych przez samego burmistrza (*Intendente*), proporcjonalnie do zawartości politycznej, Junty Departamentalnej. *Consejos Vecinales* wybierane są na trzy lata, przez członków danego CCZ<sup>1584</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych, wewnątrz Ameryki Łacińskiej, zaczęto kwestionować demokrację przedstawicielską. Przestała ona odpowiadać, na coraz bardziej złożone, potrzeby polityczne i społeczne<sup>1585</sup>.

---

<sup>1580</sup> A.M. Buckley, *op. cit.*, s. 49-51.

<sup>1581</sup> A. Veneziano Esperón, *op. cit.*, s. 209-211.

<sup>1582</sup> Partia polityczna ma charakter centroprawicowy lub według innych, prawicowy. Obecnie jest główną partią opozycyjną, w czasie rządów, tj. Szerokiego Frontu - Nowej Większości (*Frente Amplio Encuentro Progresista Nueva Mayoría*). W wyborach parlamentarnych, 31 października 2004 r., partia zdobyła 36 miejsc na 99 w Izbie Reprezentantów, jak też 11 na 31 możliwych, w Senacie. Kandydat „Białych” na prezydenta, Jorge Larrañaga, dostał tego samego dnia, 35,1% ważnych głosów - S.Ch. Larrosa, *op. cit.*, s. 10-11.

<sup>1583</sup> Partia polityczna, określana jako centroprawica bądź prawica, oznaczająca urugwajską odmianę liberalizmu. Była dominującą partią, rządzącą prawie bez wyjątku, w czasach stabilizacji urugwajskiej republiki. W ostatnich wyborach, 31 października 2004 r., kandydat tej partii na prezydenta, Guillermo Stirling zdobył 10,4% głosów - R. González, *op. cit.*, s. 53-54.

<sup>1584</sup> T. Łepkowski, *op. cit.*, s. 65; D. Altman, *Direct...*, *op. cit.*, s. 84; D. Altman, *Democracia...*, *op. cit.*, s. 219.

<sup>1585</sup> Ch. Wagner, *Das...*, *op. cit.*, s. 109-110.

Do drugiej tezy badawczej:

2) Potencjał wynikający z zasady społeczeństwa obywatelskiego, znajduje potwierdzenie, w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej,

a) [Odpowiedź na pierwszą hipotezę badawczą]

1) Art. 11, 12, 14, 54, 61 i 63 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., wskazują na zasady konstytucyjne, funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej - czy w wyniku, przeprowadzonej wykładni wymienionych przepisów, w kierunku przysługujących w nim uprawnień dla obywateli, można je zaliczyć, do zasady społeczeństwa obywatelskiego?

„Zasada społeczeństwa obywatelskiego, stanowi także punkt wyjścia, do innych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady pluralizmu politycznego (art. 11), wolności zrzeszania się, w różnego rodzaju organizacje społeczne (art. 12), głównie w związki zawodowe (art. 12 oraz art. 59 ust.1), wolności prasy i innych środków masowego przekazu (art. 14), zasady samorządu terytorialnego i zawodowego (art. 16 i 17), deklarowanej w preambule zasady pomocniczości, czy też zasady autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami, jak również innymi, istniejącymi związkami wyznaniowymi (art. 25)”<sup>1586</sup>.

Art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, wyraża zasadniczą, w ustroju demokratycznym, zasadę pluralizmu politycznego. Główną instytucją, za której pośrednictwem, zróżnicowane interesy, poglądy oraz dążenia polityczne obywateli, dochodzą do głosu i mogą być one, publicznie prezentowane przez partie (stronnictwa) polityczne. Tworzenie i działanie partii politycznych, w Polsce, jest nieprzymuszone. Obywatele polscy, mogą zakładać partie polityczne, jak też przystępować do już istniejących, a także podejmować, w nich aktywność oraz działalność polityczną. Nie mniej jednak, swoboda ta, ma konstytucyjnie wyznaczone granice, odnośnie funkcjonowania tych partii.<sup>1587</sup>

„Wolność tworzenia oraz działania partii politycznych, nie jest jedynym, przejawem realizacji omawianej zasady społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zrzeszanie się jednostek, w demokratycznych organizacjach. Szczególne znaczenie, ma w tym przypadku, sam fakt, że do rangi zasady ustrojowej (sformułowanej w rozdziale I), Konstytucja RP, podniosła wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, jak również innych dobrowolnych, zrzeszeń oraz fundacji (art. 12)”<sup>1588</sup>.

<sup>1586</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 81-83.

<sup>1587</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 22-23.

<sup>1588</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.

Przepis art. 12 Konstytucji RP, ustanawia także zasadę pluralizmu społecznego oraz odwołuje się, do samej idei społeczeństwa obywatelskiego. Istotą pluralizmu społecznego, jest swoboda tworzenia, jak też działania rozmaitego typu zrzeszeń, których celem ma być reprezentacja, wobec organów władzy publicznej i - kiedy to wówczas niezbędne - obrona zróżnicowanych, interesów społeczno-ekonomicznych obywateli. Istnienie zaś społeczeństwa obywatelskiego, zasadza się na wolności mieszkańców kraju, w kształtowaniu swojego losu, w drodze indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, jak również zapobiegliwości. Celowi temu, służy swobodne działanie, różnego rodzaju dobrowolnych organizacji społecznych oraz stowarzyszeń, zwanych organizacjami pozarządowymi (z ang. „NGO” - Non-governmental Organizations), grupami interesów, czy zorganizowanymi interesami itp. Ponadto, zasadnicze znaczenie, ma wolność zrzeszania się, zgodnie ze swymi potrzebami i upodobaniami<sup>1589</sup>.

Zrzeszenie (związek bądź stowarzyszenie), skupia na zasadzie dobrowolności ludzi, w odniesieniu, do stałego działania podjętego, aby wspólnie tworzyć, wybrane cele lub móc, zaspakajać określone potrzeby. Wolność zrzeszania się, obejmuje przede wszystkim, wolność tworzenia zrzeszeń, a także przynależności do nich. Przepis art. 58 Konstytucji RP, realizuje i rozwija postanowienie art. 12<sup>1590</sup>.

Organizacje społeczne, w demokratycznym państwie, tworzone są niezależnie, od woli organów państwa, i dlatego o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, nie decyduje bowiem sam przepis Konstytucji. W tym wypadku, zamiast o zasadzie społeczeństwa obywatelskiego, powinno się mówić, o regule ochrony społeczeństwa obywatelskiego. Państwo może jedynie, stwarzać warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, bez którego ustrój demokratyczny, jest nieprawidłowy, jeśli w ogóle zaś możliwy. Jak zauważał, Jarosław Gowin, „Demokracja bez samego społeczeństwa obywatelskiego, nieuchronnie wyradza się, w rywalizację koterii politycznych lub - co gorsza - w ich skrywaną, przed społeczeństwem synergiją, w czerpaniu nielegalnych profitów, z istniejącej władzy”<sup>1591</sup>.

Art. 54 Konstytucji RP, rozwija postanowienie art. 14, lecz jest szerszy, co do zakresu podmiotowego. W ustępie pierwszym, dotyczy nie tylko prasy, a także środków społecznego przekazu, ale wszystkich podmiotów - także nieinstytucjonalnych - działających przy użyciu, słowa mówionego i pisanego, obrazu, dźwięku, jak również przy wykorzystaniu, wszelkich ich nośników - druku, filmu, zapisu elektronicznego czy internetu, itp. Przepis ten, gwarantuje komponenty wolności, przedstawione niżej:

---

<sup>1589</sup> Art 58 i 59 Konstytucji RP.

<sup>1590</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 79-80.

<sup>1591</sup> J. Gowin, *op. cit.*, s. 9; D.I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 49-52.

- 1) Wyrażanie opinii,
- 2) Pozyskiwanie informacji,
- 3) Rozpowszechnianie informacji<sup>1592</sup>.

„Wolność zrzeszania się jednostek, w organizacjach społecznych i wyrażania opinii, w sprawach publicznych, byłaby zwykłą farsą, bez gwarancji wolności słowa. Jest ona jedna, z bardziej rudymenarnych, wyznaczników funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez gwarancji, że organy władzy państwowej, nie będą w stanie, wyciągnąć wobec niego, negatywnych konsekwencji, za krytykę sposobu ich działania, obywatel byłby pozbawiony, nie tylko wolności wyrażania opinii, w sprawach publicznych, ale co więcej, dokonywania, wolnego wyboru przedstawicieli (posłów, jak też senatorów). Dlatego też, ważną gwarancją społeczeństwa obywatelskiego, są składniki samej gwarancji wolności słowa, które zostały przedstawione poniżej:

- 1) Wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji - art. 54 Konstytucji RP,
- 2) Wolność prasy i innych środków społecznego przekazu - art. 14 Konstytucji RP,
- 3) Prawo dostępu, do informacji publicznej - art. 61 Konstytucji RP,
- 4) Prawo do petycji, wniosków, jak też skarg - art. 63 Konstytucji RP<sup>1593</sup>.

Natomiast, sam przepis art. 61 Konstytucji RP, zagwarantowuje obywatelskie prawo, do informacji o działalności władzy publicznej - państwowej i samorządowej, a także osób pełniących, funkcje publiczne (np. posłów, senatorów, czy też radnych). Dostęp obywateli, do informacji, jest warunkiem ich racjonalnego uczestnictwa, w podejmowaniu zaś decyzji, w sprawach publicznych - np. decyzji wyborczych, a także ułatwia im społeczną kontrolę, nad procesami, sprawowania władzy<sup>1594</sup>. Na równi, z organami władzy publicznej, traktowane są, organy samorządu gospodarczego (np. izby rolnicze) oraz zawodowego (np. lekarskiego, adwokackiego)<sup>1595</sup>, jak też inne osoby, czy też jednostki organizacyjne (np. przedsiębiorstwa, placówki oświatowe, służby zdrowia), jednak o tyle tylko, o ile wykonują, zadania władzy publicznej, a równolegle gospodarują mieniem komunalnym<sup>1596</sup>, tj. pozostającym własnością, jednostek samorządu terytorialnego lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>1597</sup>.

<sup>1592</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 76-77.

<sup>1593</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 83-84.

<sup>1594</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77, 83-84.

<sup>1595</sup> Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>1596</sup> Art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>1597</sup> Art. 165 ust. 1 zd. 2 i art. 218 Konstytucji RP; Od 1 stycznia 2017 r., na podstawie wówczas art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym - Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowuje i przedkłada Sejmowi, coroczne sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa - E. Ura, *op. cit.*, s. 115.

Jednakże przepis art. 63 Konstytucji RP, deklaruje powszechne prawo petycji. Jest ono jednym, z najstarszych, jak również tradycyjnych praw ludzkich, jego istnienie, uznawano także, w epoce feudalnych monarchii europejskich.

Prawo petycji, może być również, wykorzystywane indywidualnie, przez daną osobę, w jej sprawie. Dodatkowo, przez daną osobę, w sprawie innej osoby, za jej zgodą, albo przez jakąś zbiorowość (np. mieszkańców wsi, czy słuchaczy szkoły), w jej interesie lub interesie innych zbiorowości i osób<sup>1598</sup>. Z prawa petycji, mogą też korzystać, podmioty organizacyjne - np. stowarzyszenia oraz fundacje itp. Petycje, wnioski bądź skargi, mogą przybierać, formę wystąpienia publicznego, np. listu otwartego, artykułu prasowego, czy też przemówienia itp. Osobom korzystającym, z prawa zaś petycji, służy ochrona, jaką Konstytucja RP, deklaruje, w związku z należną, każdemu wolnością, wyrażania poglądów i głoszenia informacji<sup>1599</sup>.

W omawianych, organizacjach społeczno-zawodowych, o których mowa w art. 12 Konstytucji RP, w zakresie płaszczyzny stosunków pracowniczych, to należałoby stwierdzić, iż podstawową rolę, odgrywają w niej, związki zawodowe, jako same organizacje, zrzeszające pracowników, a także reprezentujące ich interesy, zarówno wobec pracodawców, jak i władz publicznych<sup>1600</sup>. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych, jest od ponad stu lat, traktowana, jako jedna z podstaw, funkcjonowania społeczeństwa i znajduje gwarancje, także w prawie międzynarodowym (zasadniczo w Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjętej w San Francisco, w dniu 9 lipca 1948 r.<sup>1601</sup>).

b) [Odpowiedź na drugą hipotezę badawczą]

2) Art. 15, 16, 17 i 25 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., odnoszą się do zasad konstytucyjnych, istniejących w Rzeczypospolitej Polskiej - czy w rezultacie, dokonanej wykładni wskazanych przepisów, w odniesieniu do przysługujących w nim przywilejów dla obywateli, można je przyporządkować, do zasady społeczeństwa obywatelskiego?

Art. 16 Konstytucji RP, uzasadnia, że wszyscy mieszkańcy, danej wówczas jednostki, zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tj. gminy, powiatu i województwa, niezależnie od tego, czy są zameldowani, na pobyt stały, czasowy, czy też mieszkają bez zameldowania - tworzą wspólnotę samorządową. Można nawet bronić tezy, że przynależność do wspólnoty, nie jest związana, z samym posiadaniem, przez daną osobę, obywatelstwa polskiego (termin „mieszkaniec”, niekoniecznie musi się odnosić do obywatela polskiego).

<sup>1598</sup> P. Sarnecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 107-108.

<sup>1599</sup> Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>1600</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 68-69.

<sup>1601</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.



Z faktu przynależności, do wspólnoty samorządowej, wypływają dla mieszkańców, określone prawa i obowiązki<sup>1602</sup>. Do prawodawstwa tego, zalicza się możliwość uczestnictwa, w powoływaniu, w drodze wyborów, organów stanowiących wspólnoty<sup>1603</sup>, a także przywilej, udziału w referendum lokalnym<sup>1604</sup>. Zwróćmy jednakże uwagę, że prawa wyborcze i prawo udziału w referendum, zastrzeżone są tylko, dla obywateli polskich<sup>1605</sup>. Wśród obowiązków, wymienić należy, konieczność świadczenia danin, na rzecz wspólnoty, tj. podatków oraz opłat lokalnych<sup>1606</sup>.

Podmiotowość obywatela, jako mieszkańca, wyszczególnionej jednostki terytorialnej, ma gwarantować, istnienie samorządu terytorialnego, dla którego wydziela się, z przestrzeni władzy państwa, pewien zakres spraw, o charakterze lokalnym. Dodatkowo, powierza ich, samodzielne rozwiązywanie, tej grupie społecznej, której sprawy te, istotnie dotyczą. Istnienie samorządu terytorialnego, jest bezwarunkową zaś cechą ustroju, władzy lokalnej, w państwie demokratycznym. Konstytucja RP, formułuje bezwzględny, obowiązek istnienia samorządu terytorialnego i wymaga, by „[...] samorząd wykonywał, w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność” zasadniczą część zadań publicznych<sup>1607</sup>. W systemie tego samorządu, rola podstawowa, musi przypadać gminie<sup>1608</sup>, natomiast Konstytucja RP, nie przesądza kształtu, dalszej struktury, samorządu terytorialnego, przewidując jedynie, iż „[...] inne jednostki, samorządu regionalnego albo lokalnego, określa ustawa”<sup>1609</sup>. Jak wiadomo, dało to podstawę, do wprowadzenia, w 1998 r. - trójszczeblowego rozmieszczenia samorządu terytorialnego, która *de facto*, obejmuje gminy, powiaty, jak też województwa<sup>1610</sup>.

Jednakże, przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, interpretuje, że samorząd zawodowy, trzeba odróżnić, od dobrowolnych stowarzyszeń, jak również od związków zawodowych<sup>1611</sup>. Dla powołania samorządu, konieczne jest uchwalenie, stosownej ustawy, która wskazuje jego cele, wyznacza krąg osób, należące do danej wspólnoty samorządowej, przesądza ramowo o organizacji oraz zasadach, funkcjonowania samorządu. Ponadto, która może, przekazać mu, określone zadania, jak i kompetencje, należące zwykle, do administracji rządowej. Samorząd zawodowy, może więc, realizować pewne uprawnienia i obowiązki władcze, zarówno wobec członków wspólnoty, jak i osób trzecich. Samorząd taki, posiada także, osobowość prawną.

<sup>1602</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 28-29.

<sup>1603</sup> Art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>1604</sup> Art. 170 Konstytucji RP.

<sup>1605</sup> Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>1606</sup> Art. 168 Konstytucji RP.

<sup>1607</sup> Art. 16 Konstytucji RP.

<sup>1608</sup> Art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

<sup>1609</sup> Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>1610</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 69-70.

<sup>1611</sup> D. Górecki, *Polskie, op. cit.*, s. 241-243.

„Omawiany art. 15 Konstytucji RP, stanowi również, realizację zasady pomocniczości (subsydiarności), o której mowa, we wstępie do Konstytucji”<sup>1612</sup>. Tak jak zasada solidarności, tak i zasada pomocniczości, wskazana została w preambule Konstytucji RP, w następującym jej wycinku „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jako prawa podstawowe, dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności oraz sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym, jak też na zasadzie pomocniczości, umacniającej uprawnienia, obywateli i ich wspólnot”<sup>1613</sup>.

Jak widać, dwie idee: pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, są bliskie sobie, w ten sposób, że pierwsza dostarcza filozoficznych i prakseologicznych argumentów, na rzecz drugiej. Można nawet powiedzieć, że zasady pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, to dwie strony, tej samej zatem idei: jedna akcentuje, potrzebę istnienia autonomicznej, wobec państwa struktury, organizacji społecznych, druga zaś, znajduje dla nich, powszechną formułę kompetencyjną<sup>1614</sup>.

„Najważniejszym postulatem, wynikającym z zasady pomocniczości, jest by decyzje, były podejmowane, jak najbliżej obywatela. Władza publiczna, ma pobudzać, podtrzymywać i - ewentualnie - uzupełniać inicjatywę jednostki, jeżeli nie zdoła ona, zatem poradzić sobie, z wykonaniem, określonych zaś zadań (aspekt pozytywny zasady pomocniczości). Nie może również, tym inicjatywom przeszkadzać (aspekt negatywny). Zasada pomocniczości, określa na wtórną i pomocniczą rolę, władzy państwowej. Możliwie, największą ilość jej uprawnień, należy przekazać, jednostce samorządu terytorialnego, najniższego szczebla (gminie). Jeżeli nie może ona, poradzić sobie z danym zadaniem, powinno ono, należeć do kolejnych szczebli, danego samorządu, a dopiero w ostateczności - do administracji rządowej”<sup>1615</sup>.

Mówiąc najkrócej, zasada pomocniczości, ma charakter kompetencyjny, co jednostka jest uzdolniona działać, o własnych siłach, tego zaś społeczność, nie powinna jej odbierać. Natomiast, co zdolna jest uczynić, mniejsza społeczność, w tym nie powinna jej, wyręczać większa. Z tej zasady, w katolickiej nauce społecznej, wyprowadza się również inne normy, tj. decentralizacji, samorządu, federalizmu<sup>1616</sup>, czy też demokracji<sup>1617</sup>.

---

<sup>1612</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 84-85.

<sup>1613</sup> Preambuła Konstytucji RP.

<sup>1614</sup> P. Sarnecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 252-254.

<sup>1615</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 84-85.

<sup>1616</sup> Przeciwiństwo unitaryzmu (tj. dążenia do utworzenia hegemonialnego państwa) i centralizmu (tj. dążności do podporządkowania jednemu ośrodkowi władzy). Zakłada on, że władza, i procesy decyzyjne są podejmowane na tyle blisko danych społeczności, na ile jest to możliwe. Idee i postulaty federalizmu, uzasadniają rozwiązanie problemów gospodarczych, politycznych i narodowościowych, przez tworzenie państw złożonych lub związków państw. Przeciwiństwem samych państw złożonych, są jednolite - unitarne (np. Polska, Bułgaria, czy Finlandia) - M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 92-93.

<sup>1617</sup> Cz. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 519-520.

Za przejaw, funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, można dodatkowo uznać, równouprawnienie kościołów, jak też innych związków wyznaniowych, wraz z gwarancją bezstronności, władz publicznych RP, w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25 Konstytucji RP). Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, są kształtowane, na zasadach poszanowania, ich autonomii oraz wzajemnej niezależności, każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania, dla dobra człowieka oraz wspólnego. Konstytucja RP, rozstrzyga, o uregulowaniu stosunków, między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, określają ustawy, uchwalone i opierające się na umowach, zawartych przez Radę Ministrów, z ich właściwymi przedstawicielami<sup>1618</sup>.

Rolę kościołów, a także związków wyznaniowych, postrzega się w świecie, istotnie, w aspekcie wolności wyznania. Specyficzne doświadczenia historyczne Polski, zaś zwłaszcza rola Kościoła katolickiego, nakazują jednak, włączenie problematyki kościołów i związków wyznaniowych, do politycznych rozważań, o społeczeństwie obywatelskim. Daje temu wyraz, Konstytucja RP, wprowadzając - obojętnie od indywidualnych, gwarancji wolności sumienia i wyznania<sup>1619</sup> - do zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ogólną definicję, roli kościołów oraz związków wyznaniowych.

Do trzeciej tezy badawczej:

- 3) Brak udziału społeczeństwa obywatelskiego, w instytucjach demokracji partycypacyjnej i bezpośredniej, generuje dematerializację partycypacji społecznej,
  - a) [Odpowiedź na hipotezę badawczą]
    - 1) Rezultaty partycypacji społecznej, są wynikiem udziału społeczeństwa obywatelskiego - czy wobec powyższego stwierdzenia, partycypacja społeczna, istnieje bez społeczeństwa obywatelskiego?

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wskazywany jest, jako jeden z imperatywów, współczesnej polityki, państw demokratycznych. Jego zaś filarami, są partycypacja społeczna i obywatelska, jak też samorządność. Aktywność społeczeństwa obywatelskiego, może mieć, charakter grupowy (stowarzyszenia, fundacje, wspólnoty lokalne, samorządowe, jak również nieformalne grupy oraz ruchy społeczne) bądź przyjmować, postać indywidualnej aktywności obywatelskiej, przejawiającej się, w postawie, a także samej świadomości obywatelskiej, jego członków<sup>1620</sup>.

---

<sup>1618</sup> A. Pułło, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 167-168.

<sup>1619</sup> Art. 53 Konstytucji RP.

<sup>1620</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 41-43.

Społeczeństwo obywatelskie, wiąże się w głównej mierze, z postawami kreatywnymi, członków wspólnoty, którzy są uprawnieni, do podejmowania decyzji<sup>1621</sup>. Ideę społeczeństwa obywatelskiego, należy zatem rozumieć, jako rzeczywistą, możliwość aktywnego, udziału obywateli, w sprawach publicznych *sensu largo*<sup>1622</sup>. Podstawą zaś organizacji, społeczeństwa obywatelskiego, jest sama konstytucyjna, zasada pomocniczości. Zasada ta, została najpełniej wyrażona, w encyklice Piusa XI „*Quadragesimo Anno*”: „Co jednostka, z własnej inicjatywy oraz własnymi siłami, może zdziałać, tego jej nie wolno, wydierać na rzecz społeczeństwa. Podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną, jak też zakłóceniem ustroju, jest zabieranie mniejszym oraz niższym społecznościom, tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom, większym i wyższym. Każda akcja społeczna, ze swego celu i ze swej natury, ma zatem charakter pomocniczy. Winna pomagać, członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>1623</sup>.

Z zasady tej wynika, przede wszystkim, że organy państwa, nie powinny ingerować tam, gdzie małe zbiorowości, mogą działać efektywnie. Natomiast, powinny wpływać tam, gdzie małe wspólnoty, są uprawnione, do postępowania zaś efektywnego. Powinny natomiast, umożliwiać, w ramach samej partycypacji społecznej, wypełnianie niewymuszonych zadań, przez jednostki, a także mniejsze społeczności oraz chronić podmiotowość społeczeństwa<sup>1624</sup>.

Organizacje obywatelskie, jako elementy partycypacji społecznej, mogą pełnić funkcje komplementarne, wobec istniejących, podmiotów państwowych lub czynności substytucyjne. Zarówno zakres, jak i formy, ich aktywności, mogą być ograniczone, a także wyznaczone, przez sposób i zakres ingerencji państwa. Zawiera się to, w formie określania, norm działania (obowiązującego prawa), środków finansowych i materialnych warunków, funkcjonowania (dozwolone przez prawo formy pozyskiwania środków i gospodarowania nimi), czy też form, kontroli i nadzoru, dostępności oraz informacji<sup>1625</sup>.

Należy podkreślić, znaczenie aktywnych, świadomych, jak również uczestniczących, w różnych formach, partycypacji społecznej obywateli, dla społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie oni, urzeczywistniają, podstawowe zasady oraz wartości, demokratycznego ładu społecznego<sup>1626</sup>, a tworząc zaś aktywne wspólnoty, budują instytucjonalne, podstawy swoich działań.

---

<sup>1621</sup> L. Kieres, *op. cit.*, s. 172-173.

<sup>1622</sup> M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 625-626.

<sup>1623</sup> Pius XI, *op. cit.*, s. 228-230.

<sup>1624</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 43-44.

<sup>1625</sup> *Ibidem*, s. 44-45.

<sup>1626</sup> Stan funkcjonowania i przebiegu zachowań jednostek, zapewniający istnienie, trwanie, jak również rozwój zbiorowości, jako całości. Opiera się na współpracy oraz konsensusie - M. Lavalette, A. Pratt, *op. cit.*, s. 87.

Poza wskazanymi wcześniej, organizacjami, mogą oni działać także w ramach wolontariatu, który jest ważną formą, wciąż kształtującego się, społeczeństwa obywatelskiego, jak również jednym, z ważniejszych przejawów, partycypacji społecznej<sup>1627</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie, poprzez posługiwanie się, instrumentami, wchodzącymi w zakres partycypacji społecznej, stanowi obszar, działania instytucji oraz grup społecznych, rozciągający się, między rodziną, państwem, a także rynkiem<sup>1628</sup>. Konstytucja RP, wymienia podstawowe, dotychczas utrwalone, wśród społeczeństwa, możliwości organizowania się, a jednocześnie, deklaruje wolność tworzenia „innych dobrowolnych zrzeszeń”, w ramach proklamowanej wolności, zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>1629</sup>

Przejawem zaś efektywności, społeczeństwa obywatelskiego, są również organizacje pozarządowe (*organizacje non-profit*), tzw. trzeci sektor, działające społecznie, nienastawione na zysk. Na uwagę, w szczególności, zasługują organy partycypacji społecznej, wyróżniane jako konfiguracja społecznego uczestnictwa, w wykonywaniu zadań, administracji publicznej. W strukturze, administracji publicznej, obok ustawowo, określonych organów, funkcjonuje dużo organów, o charakterze pomocniczo-opiniodawczym. Są to ciała powoływane, a także działające, przy organach państwa, których tryb tworzenia, skład osobowy i sposób działania, mają wybitnie, społeczny charakter.

Umożliwienie obywatelom, sprawowania władzy, nie tylko za pośrednictwem, swoich przedstawicieli, ale też przez, partycypację społeczną, ma pomóc, w budowie społeczeństwa obywatelskiego<sup>1630</sup>. W demokracji, nie chodzi tylko, o obywatela biernego, który raz na jakiś czas, oddaje swój głos wyborczy, a opuszczając lokal wyborczy, schodzi ze sceny politycznej (aż do następnego głosowania), ale przede wszystkim, o samo zaangażowanie społeczeństwa, w sprawy publiczne<sup>1631</sup>. Społeczeństwo obywatelskie, jest cennym impulsem, określającym partycypację społeczną, jak również prawdziwy, demokratyczny system. Łagodzenie napięć, które generują się, w demokratycznych społeczeństwach, wymaga współdziałania państwa, aby to społeczeństwo obywatelskie, (*civil society*) nie przekształciło się, w *uncivill society*<sup>1632</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że społeczeństwo obywatelskie *in persona* „Nie działa w opozycji, do samego demokratycznego państwa, ale współpracuje z nim”<sup>1633</sup>.

<sup>1627</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *op. cit.*, s. 91-93.

<sup>1628</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *op. cit.*, s. 27-28.

<sup>1629</sup> K. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 46-48.

<sup>1630</sup> W. Bokajła, K. Dziubka, *op. cit.*, s. 45-46.

<sup>1631</sup> J. Orczyk, *op. cit.*, s. 104-105.

<sup>1632</sup> Ł. Stach, *op. cit.*, s. 109-110.

<sup>1633</sup> E. Górski, *op. cit.*, s. 80-82.

W kontekście trwającego, zatem rozwoju partycypacji społecznej, w Polsce, należy pamiętać, o potrzebie, wykreowania takiego, funkcjonalnego zaś społeczeństwa obywatelskiego, które będzie jednocześnie, partnerem rządu, w rozwiązywaniu problemów. Warto, też uzmysłowić rządzącym, że powinni oni, pomagać w, powstaniu aktywnego i świadomego swoich praw, społeczeństwa. Taka sytuacja, może wówczas, tylko wzmocnić państwo, gdyż prawidłowe funkcjonowanie, partycypacji społecznej, wymaga samego społeczeństwa obywatelskiego. Bez tego ważnego komponentu, sama demokracja partycypacyjna, przekształci się prędzej, czy też później. w oligarchię partyjną.

Do czwartej, a zarazem ostatniej tezy badawczej:

4) Pełny udział obywateli, w przebiegu tworzenia prawa, istnieje wśród instytucji demokracji partycypacyjnej, występujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

a) [Odpowiedź na pierwszą hipotezę badawczą]

1) W samorządzie terytorialnym i społeczności lokalnej nie ma przeszkód, aby zauważyć istnienie instytucji budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w procedurze prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego, a także konsultacji społecznych - czy można te formy, zakwalifikować do instytucji demokracji partycypacyjnej, w aspekcie pełnego udziału obywateli, w cyklu tworzenia prawa?

Budżet partycypacyjny, jest to instrument, pozwalający danej miejscowości, dzielnicy, czy wsi, brać aktywny udział, w podejmowaniu decyzji na temat tego, w jaki sposób powinny być, dystrybuowane środki finansowe, na poziomie lokalnym. W procesie tworzenia budżetu partycypacyjnego, biorą udział także mieszkańcy, radni jak i przedstawiciele samorządu<sup>1634</sup>.

Obecnie budżet partycypacyjny, uważa się za jeden, z skuteczniejszych instrumentów, zaangażowania mieszkańców, w sprawy wspólnoty lokalnej. W Europie Zachodniej, taki zaś instrument, uczestnictwa obywateli w procesie określania o publicznych pieniądzach, zaczął rozwijać się od 2000 r. W samym 2008 r., udało się wprowadzić, to rozwiązanie, w ponad stu miastach, głównie w Hiszpanii, Niemczech, Portugalii, Francji, Wielkiej Brytanii, jak również we Włoszech<sup>1635</sup>.

Uchwalenie u.f.s. stworzyło bowiem, możliwości rozszerzenia procesu decyzyjnego, dotyczącego wyboru, zadań publicznych, finansowanych z budżetu gminy. Istotną przesłanką, uchwalenia ustawy, była chęć stworzenia, bodźca prorozwojowego, na terenach wiejskich. Uchwalona u.f.s. ma w założeniu twórców pobudzić aktywność lokalną środowisk<sup>1636</sup>.

<sup>1634</sup> H. Łapińska, *op. cit.*, s. 27-28.

<sup>1635</sup> W. Kłębowski, *op. cit.*, s. 62-63.

<sup>1636</sup> D. Sześciło, *op. cit.* s. 45-46.

Przed wejściem w życie u.f.s. nie było prawnych mechanizmów regulujących kwestię relacji oraz współpracy gminy z sołectwem. To od decyzji władz gminy, zależało przyznanie środków finansowych, samym sołectwom. Mimo braku regulacji ustawowych, część gmin przekazywała odpowiednie środki finansowe, do dyspozycji sołectw. Dodatkowo w ramach programu odnowy wsi, podkreślającego konieczność zwiększenia roli, a także znaczenia sołectw, w procesie podejmowania decyzji, na poziomie lokalnym, zaczął powstawać system przekazywania sołectwom (odpisy sołeckie, jak też dotacje i konkursy) niewielkich środków służących pobudzaniu ich aktywności, rozwoju oraz integracji<sup>1637</sup>. Praktyki te zaś, zaczęły się rozwijać w Polsce, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. Obecnie na mocy u.f.s., rada gminy do 31 marca każdego roku, ma zatem obowiązek podjąć decyzje o porozdzielaniu lub nie wyodrębnieniu, środków funduszu sołeckiego, w następnym roku budżetowym<sup>1638</sup>. Jeśli takich środków nie przyznaje, powinna uzasadnić swoją decyzję i wskazać przyczyny. Niewątpliwie więc fundusz sołecki zmniejsza ryzyko uznaniowości decyzji podejmowanych przez gminę<sup>1639</sup>.

Coraz częściej, spotykanym zaś rozwiązaniem statutowym jest powierzenie inicjatywy uchwałodawczej, grupie mieszkańców tworzących daną gminę, tzw. obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Warto zwrócić jednak uwagę, że sądy administracyjne w niejednolity sposób wypowiadają się, w kwestii możliwości wprowadzenia do statutów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Jak zauważył w wyroku - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, „Przyznanie inicjatywy uchwałodawczej, samej grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców miasta, posiadających czynne prawo wyborcze, obliczone na dzień 31 grudnia roku ubiegłego, nie narusza w sposób istotny prawa, gdyż zawarta w tym zapisie kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej, pozostaje (w granicach prawa) wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, rozumianego jako generalne uprawnienie, do kształtowania treści statutu. Skoro wprowadzone uprawnienie, nie narusza żadnego z zapisów samej u.s.g., Konstytucji RP, czy też innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki, jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem (w granicach ustaw)”<sup>1640</sup>.

---

<sup>1637</sup> A. Sułek, *op. cit.*, s. 73-74.

<sup>1638</sup> Budżet gminy to roczny plan dochodów, wydatków i przychodów, jak też rozchodów gminy. Budżet gminy, uchwalany jest w formie uchwały budżetowej oraz stanowi podstawę gospodarki finansowej gminy. Na proces opracowywania budżetu gminy, wpływa wiele uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznych, np. wielkość gminy, wypracowana zatem forma dialogu, pomiędzy społecznością lokalną a organami gminy, poziom rozwoju gospodarczego, poziom zaangażowania radnych, w rozwiązywanie bieżących i perspektywicznych problemów, wspólnoty lokalnej, itp. Należy pamiętać, że w celu opracowania budżetu gminy, który zaspokoi zatem potrzeby mieszkańców, podległych jednostek oraz zakładów budżetowych, konieczne jest właściwe rozeznanie potrzeb - S. Owsiak, *Finanse, op. cit.*, s. 92-93.

<sup>1639</sup> R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *op. cit.*, s. 112-113.

<sup>1640</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, CBOSA.

Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą przewiduje między innymi powołany już we wcześniejszych rozważaniach Statut Gminy Miasta Toruń<sup>1641</sup>. Instytucję Obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przewiduje także Statut Powiatu Poznańskiego<sup>1642</sup>.

Jak podaje autor G. Makowski - na 193 samorządy gminne, objęte przeprowadzonymi w 2011/2012 r., badaniami, w 41 % samorządów, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, została uregulowana, w konkretnych statutach poszczególnych gmin. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, najdłużej funkcjonuje w Toruniu. Od 1991 r., mieszkańcy zgłosili tam 53 inicjatywy. Rada miasta, uchwaliła 11 inicjatyw mieszkańców, 14 odrzuciła, pozostałe zostały wycofane, przez inicjatorów, ze względu na same błędy formalne. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, jest korzystna również dla radnych - uzyskują oni informację, o sprawach istotnych, dla mieszkańców, gotowe propozycje rozwiązań, wielokrotnie już skonsultowane, np. radni Gdańska, odrzucili obywatelski projekt uchwały, w sprawie cen wywozu śmieci. Skłonił on jednak, samorząd do poszukiwania, alternatywnych rozwiązań<sup>1643</sup>.

W słowniku obszaru mediacji, konsultacje społeczne, określa się, jako jedną z metod, dialogu społecznego oraz w charakterze instytucji, w systemie demokracji partycypacyjnej. Stanowią one wzajemną wymianę informacji, jak też opinii między przedstawicielami władzy różnych szczebli a określonymi grupami społecznymi, ich reprezentantami bądź ekspertami, w zakresie spraw, mających bezpośredni związek, z daną grupą społeczną. Korzyści płynące z posługiwania się, tą zatem metodą komunikacji społecznej, mają zaś wymiar informacyjny, wizerunkowy i merytoryczny. Nie bez znaczenia jest, w przypadku konsultacji społecznych, aktywizowanie mechanizmów oddolnych, charakterystycznych, dla dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego<sup>1644</sup>.

Najlepszym uzasadnieniem wagi konsultacji społecznych są wskazane przez Długosza oraz Wygnańskiego, odwołania do kompetencji obywateli. Zdaniem wymienionych autorów, po pierwsze, ludzie mają dużo kompetencji tych nabywają właśnie uczestnicząc w dyskusjach nad sprawami publicznymi. Wyjściowy niedostatek kompetencji, może być ograniczony i uzupełniany dzięki niektórym metodom konsultacji. Wreszcie, i to jest niezwykle istotne w stanowisku autorów, odróżnić trzeba brak kompetencji w sensie formalnym od kompetencji w sensie szerszym - osoby, których konkretne rozwiązania dotyczą, uzyskują pośrednio kompetencje jako beneficjenci lub „ofiary” źle zaprojektowanych rozwiązań.

---

<sup>1641</sup> Załącznik do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r.

<sup>1642</sup> Uchwała nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 1631.

<sup>1643</sup> G. Makowski, *Obywatelska...*, *op. cit.*, s. 298-300.

<sup>1644</sup> G. Makowski, *Przegląd...*, *op. cit.*, s. 85-86.



Z tego punktu widzenia możliwość wypowiedzania się w sprawach, które ich dotyczą, powinna mieć raczej charakter uprawnienia, a nie nagrody za kompetencje<sup>1645</sup>.

Konsultacje społeczne, jako wyraz partycypacji społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych władz samorządowych, stanowią dobry instrument współczesnego efektywnego rządzenia. Należy zaś, pozytywnie ocenić włączanie samej lokalnej społeczności w proces rozwiązywania problemów, które niejednokrotnie bezpośrednio jej dotyczą.

Autorzy stwierdzają, że progresywne tendencje, w zarządzaniu sprawami publicznymi (administracja obywatelska), dają więcej informacji, jak również większy wpływ obywatelom i ich organizacjom, na decyzje władz ich dotyczące<sup>1646</sup>.

Zdaniem autorów, zasadniczą cechą konsultacji, która pozwala je odróżnić od innych form komunikacji, jest to, że odpowiedzialność za kształt oraz treść dokumentu poddanego konsultacji, spoczywa na autorze dokumentu (instytucji). Zatem uwzględnienie przekazanych mu opinii, nie jest obowiązkiem, a jedynie prawem - o ile uzna to za wskazane, jak też cenne, dla merytorycznej zawartości dokumentu bądź jego społecznej akceptacji. Nieuwzględnienie, może być oczywiście elementem, oceny samej intencji autora dokumentu, przez partnerów społecznych, a także opinię publiczną oraz pozwala im na podejmowanie, działań mających, na celu zmianę treści dokumentu, w ramach innych procedur prawnych, administracyjnych, legislacyjnych czy sądowych. Wówczas, nie może być kwestią, zarzutu braku wysłuchania, o ile partnerom, realnie dano taką możliwość<sup>1647</sup>.

Konsultacje społeczne są powszechnie uważane za ważny, skuteczny oraz efektywny sposób partycypacji publicznej. Mogą mieć różne poziomy, poczynając od podstawowego - informacyjnego, na pełnym wymiarze współdecydowania za ostateczny kształt danego aktu lub projektu kończąc. Mają zawsze dwie strony: stronę decydenta (najczęściej organizatora konsultacji, jak też stronę konsultującą (zazwyczaj stroną społeczną). Nie oznacza to jednak, że stanowisko strony konsultującej jest zawsze spójne i jednolite, często wśród podmiotów konsultujących ujawniają się różne interesy oraz potrzeby.

Konsultacje społeczne oprócz tego, że realnie angażują ludzi, dają im wpływ na to co ich dotyczy, podnoszą wiedzę i świadomość w zakresie spraw publicznych, pełnią również funkcję legitymizującą. Jest to bardzo istotna funkcja, jednak warunkiem jej spełnienia musi być zawsze rzetelne, a także przejrzyste przeprowadzanie pełnego procesu konsultacyjnego.

---

<sup>1645</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *op. cit.*, s. 35-36.

<sup>1646</sup> Z. Zychowicz, *op. cit.*, s. 76-77.

<sup>1647</sup> A. Ferens, P. Drzewiński, M. Olejnik, *op. cit.*, s. 102-103.

Z punktu widzenia zaś decydentów, niezależnie czy są to władze samorządowe czy krajowe, uzyskanie informacji zwrotnej od strony konsultującej, jak również wypracowanie wspólnego rozwiązania danej kwestii, daje dużo silniejszy mandat do wprowadzenia jej w życie jako obowiązującego prawa<sup>1648</sup>.

b) [Odpowiedź na drugą hipotezę badawczą]

2) W samorządzie lokalnym i środowisku miejscowym, występuje instytucja wolontariatu, jako potencjał aktywności społecznej, referendum lokalnego w charakterze procedury odwołania organów, a także zebrania wiejskie oraz ogólne zebrania mieszkańców osiedla i rady dzielnic, jako jednostki pomocnicze organów samorządu lokalnego - czy możliwe jest, aby te formy, zaszeregować do instytucji demokracji partycypacyjnej, z perspektywy absolutnego udziału obywateli, w procesie stanowienia prawa?

Spółczeństwo obywatelskie to rodzaj społeczeństwa, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu społecznym, politycznym oraz gospodarczym. Wolontariat jest jednym z podstawowych filarów takiego społeczeństwa obywatelskiego. Jest on także wskaźnikiem kształtowania postaw obywatelskich, a także narzędziem stanowiącym odpowiedź zarówno na kryzys społeczny, jak i kryzys wartości. Praca wolontariuszy, jest jedną z najlepszych kierunków budowania wspólnoty międzyludzkiej<sup>1649</sup>.

Jednym z kluczowych wymiarów aktywności społecznej jest wolontariat. Wolontariat bezpośrednio wpływa na budowanie kapitału społecznego, a tym samym na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Każdego dnia wiele osób angażuje się w jednorazowe, cykliczne bądź stałe działania, które charakteryzują się nieodpłatnością oraz dobrowolnością pracy na rzecz innych ludzi, grup, jak również społeczności. Wolontariat jest dodatkowo skuteczną metodą rozwiązywania danych problemów społecznych, np. przez angażowanie osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, a także osób starszych w działania wolontariackie. Wolontariat stanowi kluczowe narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu całych grup, a tym samym szansą na ich integrację społeczną. Poza wszystkim, wolontariat wzmacnia więzi istniejące w danej społeczności, wpływając tym na rozwój kapitału społecznego<sup>1650</sup>.

Ponadto, wolontariat jest cennym doświadczeniem edukacyjnym, który umożliwia rozwój umiejętności oraz kompetencji społecznych, jak też obywatelskich. Korzyści płynące z wolontariatu dla jednostki to przede wszystkim szansa rozwoju osobistego, możliwość nabywania doświadczenia życiowego, zawodowego i społecznego<sup>1651</sup>.

<sup>1648</sup> J. Dworniak, *op. cit.*, s. 105-106.

<sup>1649</sup> M. Łobocki, *op. cit.*, s. 97-98.

<sup>1650</sup> M. Górecki, *op. cit.* s. 103-105.

<sup>1651</sup> A. Olubiński, *Siły...*, *op. cit.*, s. 57-58.

Wolontariat jest jedną z form budowania aktywnego, odpowiedzialnego za swój los oraz dbającego o wspólne dobro społeczeństwa obywatelskiego. Niejednokrotnie to właśnie wolontariat jest takim pierwszym krokiem w długoterminowym zaangażowaniu jednostki w życie społeczne. Wolontariat przyczynia się do budowy kapitału społecznego oraz podnosi poziom zaufania społecznego (będąc formą pracy na rzecz dobra wspólnego, społeczeństwa, społeczności i innych ludzi), jak też zachęca do bardziej intensywnego włączania się w życie publiczne, podejmowania wspólnych działań, zrzeszania się, zakładania organizacji itp.<sup>1652</sup>.

Kompetencje obywatelskie nabywane przez wolontariusza są podstawą do pełnego jego uczestnictwa w życiu obywatelskim. Aktywność społeczna pełni również ważną rolę w formowaniu władzy, wyznaczaniu płaszczyzn zaangażowania oraz mobilizacji jednostek. Zaangażowanie umożliwia realne przeprowadzenie zmian. Aby pogłębiać i podtrzymywać aktywność ze strony obywateli należy tworzyć nowe, różnorodne możliwości ich udziału. Co to jest więc aktywność obywatelska? Aktywność obywatelska (aktywność społeczna, aktywność społeczeństwa czy inicjatywa społeczna) - „to wielki obszar życia publicznego, przedstawiający się w różnych strukturach organizacyjno-prawnych (bądź nie posiadający ukształtowanych form) oraz pozwalający obywatelom na podejmowanie działań społecznych nakierowanych na różne cele”<sup>1653</sup>.

Udział samych oddolnych inicjatyw społecznych w rozwoju pomocy społecznej jest nie do przecenienia, w tym wszelkiej aktywności w sektorze trzecim. Pozwala to budować hierarchię wartości osobom aktywnie uczestniczącym, włączającym się w tego typu działania, ale co równie ważne - uczyć się, brać przykład i przyswajać owe wartości osobom młodym, poszukującym dróg własnego rozwoju. Konieczne jest zatem szerzenie wiedzy o wartościach i znaczeniu wolontariatu w celu poprawienia ogólnego stanu wiedzy, podnoszenie znaczenia wolontariatu jako środka wyrazu aktywności obywatelskiej, a także zachęcanie do aktywnego uczestniczenia w owych działaniach<sup>1654</sup>.

Podstawowym źródłem prawa do przeprowadzenia tego typu referendum jest art. 170 Konstytucji RP, a także art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.r.l.

Dlatego też zdaniem A. Wiktorowskiej „Społeczność lokalna - inicjując referendum, jak również uczestnicząc w nim - staje się równa w swoich prawach pozycji ustrojodawcy, który wyznacza, za pośrednictwem samych norm prawnych, pozycję prawnoustrojową gminy, powiatu, województwa”.

---

<sup>1652</sup> M. Nowosielski, *op. cit.*, s. 65-66.

<sup>1653</sup> E. Wojnowska, *op. cit.*, s. 87-88.

<sup>1654</sup> A. Olubiński, *Humanistyczno-edukacyjne...*, *op. cit.*, s. 57-58.

Autorka zwraca uwagę na to, iż „Społeczność lokalna, odwołując organ stanowiący samorządu w referendum lokalnym, podobnie jak ustawodawca, ma wpływ na ustrój jednostek samorządowych”<sup>1655</sup>. Zatem, już na pierwszy rzut oka widać, jak ogromną funkcję pełnią mieszkańcy w procedurze odwoływania organów gminy. Podkreślenia jednak wymaga to, iż referendum w tej sprawie nie jest środkiem, który może być zastosowany w każdym czasie, przez każdego z mieszkańców indywidualnie i gwarantującym, że proste jego zastosowanie, doprowadzi od razu do zamierzonego celu. Ustawodawca przewidział cały szereg ograniczeń i warunków, od spełnienia których uzależnił możliwość skorzystania z tego środka, a także ważność samego wyniku<sup>1656</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym samorządzie terytorialnym bez udziału mieszkańców gminy, odwołanie jej organów bynajmniej nie byłoby możliwe. Jednakże, najistotniejsze jest to, że aby referendum takie spełniło swoją rolę, społeczność lokalna musi być świadoma, znaczenia swojego udziału na każdym zaś etapie procedury referendalnej. A to z kolei oznacza, iż powinna znać ona regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie, rozumieć ich sens, a przede wszystkim skutki, jakie one wywołują. Jak widać, pozycja społeczeństwa już na etapie samego inicjowania przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy, i to zarówno wójta, jak i - a może nawet przede wszystkim rady, jest ogromna. Nie oznacza to jednak, że społeczność lokalna zawsze i bez żadnych wymogów może złożyć wniosek w tej sprawie. Takie zaś, niczym nieograniczone prawo inicjowania referendum mogłoby w praktyce okazać się szalenie kłopotliwe. Dlatego też, ustawodawca przewidział poszczególne regulacje, dzięki którym, mają one powstrzymać występowanie spontanicznych i nieprzemyślanych do końca inicjatyw<sup>1657</sup>.

W latach 2010-2015 odbyły się w Polsce 172 referenda lokalne, spośród których 132 dotyczyło odwołania organu lub organów jednostek samorządu terytorialnego, zaś 40 z nich odnosiło się do decydowania o sprawach merytorycznych.

Referendum lokalne w Polsce, jest jedynym z ważnych instrumentów pozwalających mieszkańcom w sposób bezpośredni i ostateczny decydować o sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Z jednej strony, instytucję tę wzmacnia, przyjęcie w samej ustawie wiążącego charakteru referendalnej inicjatywy mieszkańców, a z drugiej zaś, osłabia ją szereg barier związanych m.in. z koniecznością wysokiej frekwencji w głosowaniu, warunkujące wiążący wynik referendum.

---

<sup>1655</sup> Z. Janku, *Przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 69-70.

<sup>1656</sup> M. Grażawski, *op. cit.*, s. 92-93.

<sup>1657</sup> W. Taras, *op. cit.*, s. 56-57.

Postulaty zmian, w tej sferze są od lat przedmiotem propozycji zgłaszanych przez środowiska naukowe, organizacje społeczne, jak również przez podmioty posiadające zaś prawo inicjatywy ustawodawczej w formie wniesionych do Sejmu projektów ustaw<sup>1658</sup>.

Uczestnictwo członków wspólnoty w samorządzie pod względem instytucjonalnym realizowane jest najpełniej w ramach jednostek pomocniczych gminy. W świetle samej u.s.g. są nimi sołectwa, osiedla i dzielnice, a po nowelizacji u.z.u.s.t. mogą być to również inne jednostki np. sioła, przysiółki, okręgi, obwody, kolonie, rejony, rewiry, a nawet miejscowości o statusie miasta, jeśli są położone na terenie samej gminy. Powołanie jednostki pomocniczej spoczywa na radzie gminy, która może to zrobić, chociażby po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy lub z ich inicjatywy. Szczegółowe zasady funkcjonowania jednostki pomocniczej i jej rangę określa statut gminy<sup>1659</sup>.

W gminach wiejskich tworzone są zaś sołectwa, w większych miastach dzielnice, w mniejszych - osiedla, a niekiedy również sołectwa (np. w Siewierzu). Ich powstanie nie jest obligatoryjne, nie każda wieś staje się automatycznie sołectwem i nie cały obszar gminy musi być podzielony na jednostki pomocnicze.<sup>1660</sup>

Jednostki pomocnicze w Polsce, stanowią znaczący element ustroju samorządowego, który wymaga zaś implementacji konkretnych rozwiązań formalnych, jak np. wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej, czy też przekazanie im, podmiotowości prawnej w określonych zakresach, służących m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, jak i realizacji inwestycji celu publicznego. Wzrost, aktywności społeczności lokalnych, a także zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych, będących niejako przedśmionkiem do pracy w organach stanowiących gmin uzależniony, jest także od stopnia wykształcenia więzi lokalnej i tradycji aktywności społecznej. Ważna zatem, pozostaje w tym zakresie edukacja obywatelska oraz promocja idei samorządności. To ostatnie zaś działanie, należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>1661</sup>.

Należy także, stwierdzić, że ważną rolę w kształtowaniu działalności samorządowej mieszkańców, odgrywają jednostki osiedlowe. Służą one, wypracowywaniu tzw. „kapitału społecznego” oraz więzi społecznych pomiędzy mieszkańcami danej jednostki. Szczególnie, ten aspekt jest najważniejszą przyczyną, zróżnicowania wielkościowego jednostek. Osiedle odgrywa, niezwykle istotną rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego<sup>1662</sup>.

<sup>1658</sup> S. Wróbel, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 28-29.

<sup>1659</sup> M. Augustyniak, *Status...*, *op. cit.* s. 56-57.

<sup>1660</sup> M. Błażejczyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Strózczyk, *op. cit.*, s. 17-18.

<sup>1661</sup> S. Komiński, *op. cit.*, s. 157-159.

<sup>1662</sup> J. Wódz, *Z zagadnień...*, *op. cit.*, s. 81-82.

Samorząd jest ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi oraz regionalnymi. Opiera się na założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swych potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego kierowania własnymi sprawami lokalnymi. Sołectwo odgrywa, ważną rolę w podziale pomocniczym gminy. Mieszkańcy sołectwa tworzą swego rodzaju więź społeczną, gospodarczą, czy też kulturalną. Mogą wpływać, jak również współdecydować o zadaniach swojej jednostki pomocniczej, i wyborze organów. Decydują o zadaniach, jakie zostaną zamieszczone w budżecie sołeckim<sup>1663</sup>. Jako jednostka pomocnicza gminy, sołectwo posiada oraz realizuje zadania własne na warunkach określonych w swoim statucie. Statut decyduje o ustroju sołectwa. W świetle samych przepisów prawa, sołectwo współdziała z organami gminy w wykonaniu zadań własnych i zleconych w gminie. Organy sołectwa dbają o zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców sołectwa<sup>1664</sup>.

Dzięki przyjętemu, systemowi wyborczemu, rada składa się z ludzi mieszkających na terenie, wiadomego osiedla lub dzielnicy (uprawnionych do głosowania na danym terenie), wytypowanych przez samych mieszkańców, a nie organizacje polityczne. Są to, więc ludzie o tych samych, codziennych doświadczeniach, przeżywający te same bądź podobne bolączki. Rady osiedla oraz dzielnic, nie tworzą własnego budżetu, jak też nie prowadzą gospodarki finansowej, a ich członkowie nie pobierają wynagrodzenia i diet.<sup>1665</sup> Co kluczowe, członków rady osiedla, wybierają zaś mieszkańcy, tworzący, tzw. ogólne zebranie mieszkańców osiedla, bez żadnych wskazań decyzji, rozpatrywania wniosków, czy też nacisków, ze strony danych władz przedstawicielskich. Następuje, swobodny oraz pełny wybór, z ich strony. Natomiast, wewnątrz rad dzielnic, elekcja przebiega, w sposób przeciwny, niż w radach osiedlowych. Regułą tam jest, iż sam organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wybiera do niej członków. Nie mamy, w tym wypadku swobodnego, a także niezależnego wyboru, swoich przedstawicieli, ze strony mieszkańców<sup>1666</sup>.

Podsumowując, powyższe wnioski, dwóch instytucji tj. ogólne zebranie mieszkańców osiedla i rada dzielnicy, możliwe jest przedstawienie zatem opinii, że przedmiotowe instytucje kwalifikują się do demokracji partycypacyjnej. Mimo tego, należy jednak, przyporządkować je, w określony sposób: ogólne zebranie mieszkańców osiedla, zalicza się do pełnego udziału obywateli w przebiegu ustanawiania prawa, natomiast rada dzielnicy, tylko do częściowego uczestnictwa mieszkańców, w cyklu tworzenia, legislacji samorządowej<sup>1667</sup>.

---

<sup>1663</sup> A. Doliwa, *op. cit.*, s. 273-274.

<sup>1664</sup> J. Styk, P. Węgierekiewicz, *op. cit.*, s. 53-54.

<sup>1665</sup> J. Kurczewska, *op. cit.*, s. 102-103.

<sup>1666</sup> E. Kaltenberg-Kiwatowska, *op. cit.*, s. 37-38.

<sup>1667</sup> E. Łojko, *op. cit.*, s. 107-108.

Jednym z kontekstów, w jakim przystoi, rozpatrywać zaś decentralizację administracji publicznej<sup>1668</sup>, jest - obok samorządu terytorialnego - właśnie demokracja partycypacyjna. Skuteczna decentralizacja, samych struktur administracyjnych, pociąga za sobą, konieczność stworzenia, szerokiej płaszczyzny, wyrazu woli członków wspólnot lokalnych, w zakresie sposobu, zaspokajania potrzeb i wydatkowania finansów publicznych<sup>1669</sup>. Może ona również, pobudzić aktywność obywatelską, czy wręcz przyczynić się, do tworzenia trwałych relacji, na linii obywatele (mieszkańcy) - władza publiczna<sup>1670</sup> (dotyczy to szczególnie społeczeństw, o nieukształtowanym kapitale społecznym, słabych tradycjach i mechanizmach uczestnictwa mieszkańców, w procesie sprawowania władzy publicznej). Buduje ona też, zaufanie między stronami, wzmacniając ich zdolności, do podejmowania jakichkolwiek decyzji publicznych. Jakość oraz stopień zaangażowania mieszkańców, w procesy współzrządzenia, można uznać, za kryterium oceny decentralizacji. Z drugiej jednak strony, brak przejawów partycypacji społecznej, a także stagnacja obywatelska, może być motywacją (przy sprzyjającej temu woli politycznej), do zapoczątkowania decentralizacji administracji publicznej, a co za tym idzie - stworzenia różnorodnych i formalnych kanałów, wyrazu opinii, jak też woli obywateli<sup>1671</sup>.

Państwo, w skład którego wchodzi, sama administracja publiczna, w wyniku procesu decentralizacji, przyczynia się do powstania samorządu terytorialnego, natomiast on skutkując działaniem partycypacji społecznej, stwarza społeczeństwo obywatelskie<sup>1672</sup>.

---

<sup>1668</sup> Ustawowe, trwałe, a także chronione prawem, przekazywanie organom decentralizowanej władzy publicznej (gminom, powiatom, województwom) zadań, kompetencji oraz środków, w które do tej pory były wyposażone organy władzy centralnej. Przyczyną jest liczba zadań, ich zróżnicowanie, jak też charakter, zapewnienie udziału obywateli, lepsze wykonanie zadań przez struktury stykające się z nim bezpośrednio. Celem jest identyfikacja i organizowanie, zaspokojenia zbiorowych potrzeb miejscowej ludności (sprawowanie władzy musi spoczywać na władzach najbliższych obywatelom).. Decentralizacja władzy publicznej, to przeniesienie części uprawnień, czy też odpowiedzialności władzy publicznej, z organów władzy państwowej na organy władzy samorządowej możliwie najniższego szczebla. Decentralizacja władzy publicznej jest zasadą prawną, usytuowaną w art. 15 Konstytucji RP - S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, t. 33, nr 3, s. 76-77.

<sup>1669</sup> Obejmują zasoby pieniężne państwa, czyli procesy gromadzenia, jak również podziału środków publicznych znajdujących się w samej dyspozycji władz publicznych. Głównie przez państwo i fundusze gromadzone oraz rozdysponowane przez nie, poza budżetem, czyli tzw. parabudżetowe. Dodatkowo, przez budżety samorządu terytorialnego, a także budżety ubezpieczeń społecznych - S. Owsiak, *Finanse publiczne, ekonomia i polityka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 32-33.

<sup>1670</sup> Pojęcie władzy „publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje wszelkie władze, w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziowską. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej, nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się też, inne instytucje niż państwowe bądź samorządowe, jeżeli wykonują one funkcje władzy publicznej, w wyniku powierzenia, czy też przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej, dotyczy wszelkich uformowań działalności państwa, samorządu terytorialnego oraz innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane struktury aktywności - M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007, s. 171-172.

<sup>1671</sup> M.B. Lane, *Public Participation in Planning: An Intellectual History*, „Australian Geographer” 2005, t. 36, nr 3, s. 284-285.

<sup>1672</sup> J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2012, s. 68-69.

Kluczowe staje się, wówczas powołanie zdecentralizowanych struktur, stwarzających warunki do współpracy, wszystkich uczestników życia publicznego, co jest też fundamentem demokracji partycypacyjnej. Systematyczne zaś rozwijanie, różnorodnych form współpracy, pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej a daną społecznością, jest krokiem w stronę równowagi społecznej, charakteryzującej się, rozwiniętym poziomem współpracy, zaufania, odwzajemnienia, obywatelskiego zaangażowania, a także wspólnego dobrobytu - tzw. śmiałe odwzajemnienie, mające za podstawę współpracę oraz porozumienie. Niedostatek tych cech, jak wskazuje Robert Putnam<sup>1673</sup>, nie pozostaje obojętny dla wspólnoty. Strategia „Nigdy nie współpracować” ma swoje odniesienie, w tzw. dylemacie więźnia (klasycznym przykładzie konfliktu i kooperacji). Aktorzy, w sytuacji określonej, tego typu równowagą społeczną, zdają sobie sprawę, że wiedzie im się gorzej, niżby prosperowało się w sytuacji, równowagi opartej na większym zakresie współpracy, równocześnie jednak osiągnięcie, tej formy równowagi wykracza poza ich możliwości<sup>1674</sup>.

Efektywna realizacja polityk publicznych, wymaga wręcz współpracy oraz zaufania. Mogą one, zaowocować realnymi korzyściami, zarówno dla samych władz jak i dla członków wspólnot samorządowych. Ich brak, może natomiast doprowadzić, do zaistnienia konfliktów i widocznego oporu, w stosunku do władz. Wspomnianej współpracy, sprzyja partycypacyjny model zarządzania publicznego, będący alternatywą, dla coraz mniej pożądanego modelu zarządzania autorytatywnego. Nakazującego przejście do kapralstwa - wyrażającego nakazy i zakazy do partnerstwa włączającego, jak największą grupę osób do dyskusji. Jak również, debaty oraz współdecydowania. Model partycypacyjny, stwarza także, możliwość wzajemnej wymiany informacji, opinii, jak też uwzględnia budowanie porozumienia społecznego, w celu podejmowania działań, zmierzających do samego rozstrzygnięcia, zaistniałych problemów, a nie formalnego i administracyjnego ich załatwienia. Wspiera oraz intensyfikuje współpracę, między różnymi środowiskami, co pozwala na przyjęcie właściwych rozwiązań, ograniczając tym samym negatywne skutki, jednostronnych, a także często błędnych decyzji<sup>1675</sup>.

---

<sup>1673</sup> W ostatnich zaś latach, Robert Putnam, zaangażował się w kompleksowe badanie, relacji między zaufaniem w społecznościach a ich samą różnorodnością etniczną. Stwierdził on, że nawet przy kontrolowaniu nierówności dochodów i wskaźników przestępczości, dwa czynniki, które państwa teorii konfliktu, powinny być głównymi komponentami przyczynowymi, w malejącym zaufaniu grup międzyetnicznych, większa różnorodność jest nadal związana z mniejszym zaufaniem społeczności. Ponadto stwierdził, że niskie zaufanie gminy, wiąże się z tymi samymi konsekwencjami, co niski kapitał społeczny. Dodatkowo, twierdzi jednak, że „W dłuższej perspektywie imigracja oraz różnorodność, mogą mieć istotne korzyści kulturowe, gospodarcze, fiskalne i rozwojowe” - R.D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000, s. 12-13.

<sup>1674</sup> M. Ziółkowski, B. Pawłowska, R. Drozdowski, *Jednostka wobec władzy*, Nakom, Poznań 1994, s. 77-78.

<sup>1675</sup> P. Prokop, „Od kapralstwa do partnerstwa”. *Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 457-458.



Przyszłość należy więc, do samych wspólnot uczestniczących, wykorzystujących mechanizm zbiorowego wdrażania decyzji, w drodze konsultacji, negocjacji, konsensusu, porozumienia, czy też władz otwartych, wsłuchujących się w opinie. Ponadto, sugestie, a także rozwiązania zgłaszane przez obywateli. Daje temu wyraz, tzw. biurokracja poziomu ulicy<sup>1676</sup>.

Nurt partycypacyjny, nie jest jednak, tendencją współczesnych demokracji. Problem udziału obywateli, w sprawowaniu władzy publicznej poruszany był, już znacznie wcześniej. Wprawdzie historia, rozwoju partycypacji społecznej, w społeczeństwach demokratycznych, nie jest przedmiotem prowadzonych rozważań, ale jednak warto, zasygnalizować znaczenie jej transformacji. Koncepcja partycypacji społecznej, utożsamiana jest z pluralizmem, a także demokracją bezpośrednią, które uwidoczniły się, w ciągu ostatniego zaś stulecia. Aktywność społeczeństwa, podnoszona była już, w latach 40. ubiegłego wieku, następnie w latach 60. i 70., w kontekście uczestnictwa w życiu politycznym, teorii kapitału społecznego lat 90., jak też obecnie rozwijanego zarządzania partycypacyjnego<sup>1677</sup>.

Udział społeczeństwa, w życiu publicznym, stał się wówczas, już nie tylko potrzebą, a wręcz wymogiem, choć - jak pisała autorka Sherry R. Arnstein - „Z udziałem obywateli w podejmowaniu decyzji, jest trochę jak z jedzeniem szpinaku, nikt co do zasady nie jest przeciw”. Demokratyczny rząd, jest potężny, poprzez siłę samego i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, przy czym, współpraca obywateli oraz władzy publicznej, nie może odbywać się na zasadzie, rozwiązywania problemów, wyłącznie za pośrednictwem, utartych procedur demokratycznych<sup>1678</sup>. Powinna ona, opierać się, na wspólnym identyfikowaniu problemów i ich satysfakcjonującym, wszystkie bowiem zainteresowane strony. Ponadto, rozwiązywaniu w sposób racjonalny, poprzez wymianę i uzasadnienie argumentów, wzajemne uczenie się, a także nabywanie kompetencji obywatelskich. Omawiana współpraca, jest również jawnym uprawnieniem obywateli, do wysuwania roszczeń, wobec instytucji władzy. Przeobrażeniu ulega, też świadomość obywateli, co do spodziewanej jakości życia publicznego oraz funkcji, jaką w nim pełnią bądź chcieliby pełnić. Dodatkowo, stają się oni, coraz bardziej krytyczni, wobec odgórnego systemu rządzenia, którego przejawem jest alienacja władzy, w stosunku do społeczeństwa. Polemiczna zaś postawa obywateli, uruchamia mechanizm artykulacji ich chęci, jak też prawo, do wpływania na decyzje publiczne<sup>1679</sup>.

---

<sup>1676</sup> J.E. Innes, D.E. Booher, *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, “Planning, Theory and Practice” 2004, t. 5, nr 4, s. 420-421.

<sup>1677</sup> G. Rowe, L. Frewer, *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, “Science, Technology and Human Values” 2004, t. 29, nr 4, s. 514-515.

<sup>1678</sup> A. McGann, *The Logic of Democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, University of Michigan Press, Michigan 2006, s. 115-116.

<sup>1679</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 1999, s. 106-107.

Partycypacja społeczna, jawi się więc, jako jeden z kluczowych elementów - pożądanego, odpowiadającego, wyzwaniom współczesności - sposobu sprawowania władzy. Dotyka ona, aktywności pojedynczych obywateli, ich organizacji, jak również wpływowych liderów życia społecznego, na wszystkich zaś poziomach, władz publicznych (*multilevel - partnership*<sup>1680</sup>). Dodatkowo, we wszystkich głównych etapach, działalności polityk publicznych, w trakcie programowania, implementacji i monitoringu<sup>1681</sup>.

Poddawanie pod społeczną ocenę propozycji, działań, rozwiązań pojawiających się problemów, stwarza prawdziwe możliwości ich weryfikacji, a co za tym idzie - eliminacji nietrafionych, które mogą rodzić dodatkowe, a także niepotrzebne koszty, obciążające daną społeczność. Należy podkreślić, że stopień zaangażowania obywateli, w sprawowanie władzy publicznej, może być dalece zróżnicowany, co wynika, zasadniczo z ich chęci, dzielenia się z władzami, odpowiedzialnością za decyzje, w niejednokrotnie trudnych i kontrowersyjnych sprawach. Stąd też, w kontekście partycypacji społecznej, można mówić o rzeczywistym wpływie, obywateli na proces decyzyjny. Jest on przejawem władzy obywatelskiej lub też braku, jakiegokolwiek zaangażowania, dającego zielone światło, do samodzielnego, jak też jednostronnego podejmowania decyzji, przez władze (całkowity brak partycypacji)<sup>1682</sup>.

Znaczenie partycypacji, w działalności władz publicznych, wydaje się bezdyskusyjne. Złamany zostaje jej monopol, powstały na bazie przekonania, że legitymacja<sup>1683</sup> uzyskana od mieszkańców, w wyborach, nie wymaga już włączenia ich, w bieg spraw publicznych w jakiegokolwiek formie.

---

<sup>1680</sup> W ramach przepisów prawnych EFSI 2014-2020, wzmocniono zasadę partnerstwa. Art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (CPR), nakłada na każdy program ESI, obowiązek organizowania partnerstwa na wszystkich etapach programowania, jak również na wszystkich poziomach. Ustanowiono Europejski Kodeks Postępowania w zakresie partnerstwa (CoC), w celu wspierania państw członkowskich, w zapewnieniu udziału wszystkich partnerów, na wszelkich etapach wdrażania umów, a także programów partnerstwa. Mimo, że zasada partnerstwa, nie jest nowa, w przypadku europejskich funduszy strukturalnych, jak też inwestycyjnych, na lata 2014-2020, większe znaczenie, ma zatem zaangażowanie oraz wpływ interesariuszy - D. Czapla, M. Miedzińska, *Fundusze europejskie na półmetku perspektywy finansowej 2014-2020*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019, s. 46-47.

<sup>1681</sup> A. Makowski, *Poszukiwanie tożsamości: nowe społeczeństwo w nowym otoczeniu*, [w:] *Kultura - tożsamość - rozwój: 75-lecie polskiego Pomorza Zachodniego*, red. M. Tałasiewicz, K. Kozłowski, Książnica Pomorska im. Stanisława Staszica, Szczecin 2020, s. 65-66.

<sup>1682</sup> W. Satorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009, s. 5-6.

<sup>1683</sup> Udzielenie legitymizacji, opiera się na kryterium dobrowolności, a więc wyklucza przemoc oraz strach, jako źródło podporządkowania. W państwach demokratycznych, najbardziej rozpowszechnioną zaś formą legitymizacji władzy, są wówczas wolne wybory, co łączy się z przekonaniem, że źródłem władzy jest naród. W systemach niedemokratycznych, czynnikiem legitymizującym władzę jest zaś ideologia. Istnienie legitymizacji, zmniejsza szanse napięć, a także destabilizacji państwa. Legitymizacja władzy jest przedmiotem badań politologii, filozofii oraz socjologii polityki. Do najbardziej, osłuchanych teorii legitymizacji władzy (w sensie empirycznym), należą idealne typy panowania Maxa Webera, Seymoura Martina Lipseta, Davida Eastona, jak też Davida Beethama. Do normatywnych zaś teorii legitymizacji władzy, należą teorie umowy społecznej. Utrata legitymizacji jest to tzw. delegitymizacja władzy - A. Mikołajczyk, *Legitymizacja prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 169-170.

Dodatkowo, przestaje być ona anonimowa i chociażby, tylko w niewielkiej powszechności, ale sygnalizuje, że może podjąć się, szerszej współpracy. Partycypacja społeczna, jest również przejawem odpowiedzialności władz, za edukację mieszkańców w przedmiocie uczestnictwa, w demokratycznych strukturach państwa. Nikt inny, jak właśnie władze publiczne, dysponują szerokim wachlarzem, różnorodnych narzędzi, aktywizacji społecznego potencjału, stąd też, są one, istotnym elementem, sprawczym partycypacji (niestety mogą również, ją blokować, utrudniać). Kluczowa staje się, więc umiejętność włączenia obywateli, w proces decyzyjny. Nie oznacza to jednak, że społeczności lokalne, mogą pozostać bierne i wyczekujące, na ruch ze strony władz. Inicjatywy oddolne, wielokrotnie wytrącają władze z letargu, zmuszając je tym samym, do właściwego zarządzania jednostką<sup>1684</sup>.

Uczestnictwo obywateli, w samych działaniach władz publicznych, wydaje się raczej incydentalnym, (choć niezwykle ważnym) wydarzeniem, w życiu pojedynczego obywatela, mieszkańca. Częściej, choć niejednokrotnie nieświadomie, demonstrują oni, swoją postawę wobec kształtu i realizacji polityk publicznych, np. poprzez korzystanie, z różnego rodzaju usług publicznych (edukacja, kultura, służba zdrowia, opieka społeczna). Realnym wyrazem, indywidualnego, zbiorowego, dobrowolnego uczestnictwa, jest możliwość sprawowania przez obywateli, nad służbami publicznymi<sup>1685</sup>, kontroli, mogącej przybierać formę:

- 1) Partycypacji, gdzie użytkownicy występują jako informatorzy, np. o jakości usług,
- 2) Zaangażowania, wykraczającego poza przekazywanie informacji zwrotnej,
- 3) Zaangażowania ukazującego użytkowników, jako niezależne jednostki bądź grupy współkształtujące, np. jakość usług,
- 4) Zarządzania, dzięki któremu sami użytkownicy, na szczeblu decyzyjnym, definiują, opracowują i określają ramy, np. usług.

Brak wspomnianej kontroli, stawia obywateli w roli biernych, a także pozbawionych wpływu, adresatów polityk publicznych, realizowanych przez władze publiczne<sup>1686</sup>.

---

<sup>1684</sup> C. Stivers, *The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State*, "Administration and Society" 1990, t. 1, nr 22, s. 88-89.

<sup>1685</sup> Świadczą usługi przez administrację publiczną, obywatelom bezpośrednio (w ramach sektora publicznego) bądź poprzez finansowanie, samych podmiotów prywatnych, zapewniających daną usługę. Termin ten, wiąże się z pojęciem, wyrażanej w demokratycznych wyborach, zgody społecznej, która zaś przewiduje, że pewne usługi świadczone przez służby publiczne, przysługują wszystkim, bez względu na dochód. Obszar usług publicznych, świadczonych przez służby publiczne, obejmuje powszechny zakres aktywności, ze strony jednostek samorządu terytorialnego, przybierając jednocześnie, różnorodne formy organizacyjne. Usługi świadczone są, m.in. przez jednostki budżetowe (np. urzędy), zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, czy spółki prawa handlowego - A. Osiecka, I. Treścińska, J. Chwalba, M. Falkowska, *Zamówienia publiczne na usługi społeczne w praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 42-43.

<sup>1686</sup> I. Julkunen, M. Heikkilä, *User Involvement in Personal Social Services*, [w:] *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*, red. B. Valkenburg, R. van Berkel, Policy Press, Bristol 2007, s. 88-89.

Pojęcie partycypacja, według Słownika języka polskiego, oznacza „Branie w czymś udziału, udział, uczestnictwo”<sup>1687</sup>. Partycypacja społeczna, idąc tym tokiem rozumowania, uzewnętrznia uczestnictwo obywateli, w stanowieniu prawa oraz podejmowaniu decyzji<sup>1688</sup>. Jest ona procesem społecznym, w wyniku którego obywatele lub określone grupy, świadomie angażują się w sprawy, dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami, uzyskują wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych, które oddziałują na ich (obywateli) interesy<sup>1689</sup>.

Udział społeczeństwa, na ogólnym poziomie definiowania, może być też traktowany, jako swego rodzaju doradztwo, w procesie decyzyjnym, przebiegającym w obszarze spraw publicznych. Partycypacja, jest także pojmowana, jako otwarta debata, angażująca obywateli w różnym stopniu i na różnych poziomach (odwołanie do drabiny partycypacji S.R. Arnstein, od biernego uczestnictwa, po aktywny udział w procesie podejmowania decyzji publicznych). W tym sensie, uzupełnia ona, konwencjonalne sposoby, tworzenia, a także realizacji polityk publicznych, blokując tym samym, technokratyczne praktyki. Partycypację społeczną, określa się również, jako partycypację horyzontalną (wspólnotową - *community participation*<sup>1690</sup>). Dodatkowo, w tym znaczeniu, dotyczy ona udziału jednostek, w działaniach zbiorowych, podejmowanych we właściwych im społecznościach. Szczególnie, jednak chodzi tutaj o ich aktywną obecność, w samym procesie powstawania oraz funkcjonowania grup obywatelskich, jak również organizacji pozarządowych. Ponadto, o stałe bądź okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza<sup>1691</sup>.

---

<sup>1687</sup> L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018, s. 567.

<sup>1688</sup> Udział, a także zaangażowanie są bardzo często używane zamiennie, w celu wskazania obecności obywateli, w podejmowaniu decyzji, dotyczących polityk publicznych - W. Satorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *op. cit.*, s. 10-11.

<sup>1689</sup> M. Andrzejewska, M. Baranowski, *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 16-17.

<sup>1690</sup> Udział wspólnoty jest zapewniony i ułatwiony przez różne przepisy prawne. W wielu krajach, Konstytucja zapewnia podstawowe ramy, dla umacniania zarówno samorządu lokalnego, jak też obywateli. Sam mechanizm, tworzenia komitetów okręgowych, grup lokalnych, grup samopomocy itp., zapewnia strukturę dla uczestnictwa obywateli. Instytucje samorządu terytorialnego, są wysoce partycypacyjne, przede wszystkim ze względu na ich bliski kontakt z samymi społecznościami lokalnymi. Umożliwia, posiadanie lokalnych inicjatyw rozwojowych, co przyczynia się, do pomyślnej realizacji lokalnych inicjatyw rozwojowych. Uczestnictwo, aby było sensowne, wymaga zdolności, instytucjonalnych samorządów lokalnych, do spełnienia aspiracji lokalnych społeczności. Siła budżetowa, stanowi najważniejszy parametr zdolności instytucjonalnej. Obywatel i udział społeczny, stają się zatem, koniecznością we wzmacnianiu siły fiskalnej samorządu lokalnego, poprzez generowanie dochodów samorządowych, a także efektywne przydzielanie, lokalnie pozyskanych zasobów na różne lokalne inicjatywy rozwojowe. Udział wspólnoty, ma na celu zaangażowanie obywateli, w funkcje miejskie, przykładowo: ustalanie priorytetów, przepisów budżetowych itp. Zapewniają one, udział obywateli w procesie decyzyjnym, w sprawach lokalnych - W. Sarkissian, A. Cook, K. Walsh, *Community Participation in Practice*, Murdoch University, Perth 1997, s. 78-79.

<sup>1691</sup> J. Wódz, *New Social Partners of Local Power in Poland*, „International Social Science Journal” 2002, nr 172, s. 239-240.

W węższym rozmieleniu, partycypacja społeczna, może być ujmowana przez sam pryzmat partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>1692</sup>. Partycypację społeczną, można również klasyfikować, z punktu widzenia samego prawa obywatela, do wyrażania swojej woli, dostępu do procesu podejmowania decyzji, interesu ogólnego oraz indywidualnego, czy też poziomu realizacji polityk publicznych<sup>1693</sup>.

Partycypacja społeczna, egzemplifikuje również, stosowanie bowiem zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji, finansowe wspieranie działań dobroczynnych, czy uczestnictwo w ruchach społecznych (partycypacja indywidualna). Promuje ona także, racjonalne decyzje, podejmowane na bazie pełnej oraz rzetelnej informacji, wymienianych pomiędzy wszystkimi uczestnikami partycypacji społecznej. Prawa uczestnictwa obywateli, w życiu publicznym nie tworzą przypadkowe i pojedyncze wydarzenia. Jest to sekwencyjny proces, wynikający z różnych przesłanek (nie jest on, jedynie konsekwencją prostego pytania, „Czego oczekuje społeczeństwo, wspólnota terytorialna?”), przybierający zaś odmienne postacie, w zależności od zaistniałych uwarunkowań. Nie wszystkie decyzje władz publicznych, wymagają silnego zaangażowania obywateli<sup>1694</sup>.

Podział władzy (wpływu), między samych uczestników partycypacji, nie jest jednak równomierny, stały, a co za tym idzie - siła oddziaływania stron, na proces decyzyjny nie jest taka sama. Te wzajemne relacje, mogą przybierać formę nieinteraktywną lub interaktywną. W przypadku pierwszej, mamy do czynienia z jednokierunkowymi formami uczestnictwa, gwarantującymi członkom społeczności lokalnych, co najwyżej odbiór informacji o bieżących zamierzeniach władz oraz bierne konsultacje tych przyszłych. Druga z wymienionych form, przewiduje już możliwość, zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu, jak również inicjowania, a także realizacji konkretnych działań. Trzeba tu jednak, dokonać wydzielenia niektórych (legalnych oraz nielegalnych) form aktywności obywatelskiej, jak choćby strajki, protesty, demonstracje, czy też okupacja instytucji publicznych itp.<sup>1695</sup>.

---

<sup>1692</sup> Współpraca pomiędzy jednostkami administracji rządowej, a także samorządowej (administracji publicznej) a podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych. Partnerstwo obejmować może, takie dziedziny jak np. budownictwo mieszkań na wynajem, centra sportowo-rekreacyjne, parkingi, szkoły, siedziby władz publicznych czy gospodarka komunalna, ale również budowa dróg i autostrad, portów oraz lotnisk. PPP to przedsięwzięcia realizowane, w oparciu o samą umowę długoterminową, zawartą między podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, której celem, jest stworzenie wówczas składników infrastruktury, umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Fundamentem powyższej definicji, jest więc wspólnota działań sektora publicznego oraz prywatnego - stworzona po to, aby obaj partnerzy, mogli jak najlepiej realizować cele, do których zostali powołani - B. Korbus, A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 31-32.

<sup>1693</sup> A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa*, tłum. S. Amsterdamski, Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 115-116.

<sup>1694</sup> K. Jasiołcki, *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 7, nr 3, s. 31-32.

<sup>1695</sup> A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1995, s. 160-161.

Niewątpliwie są one, ważnym narzędziem w ręku samego demokratycznego społeczeństwa, nie urzeczywistniają jednak uczestnictwa, w znaczeniu będącym przedmiotem niniejszych rozważań<sup>1696</sup>.

Najprostszym wyrazem zaangażowania, ale często mało efektywnym, jest wyrażenie opinii przez te grupy obywateli, których dany problem dotyka bezpośrednio i dla których ważne jest, wypracowanie skutecznego i oczekiwanego jego rozwiązania (tzw. konsultowanie decyzji władz)<sup>1697</sup>. Konsultacje stwarzają, przede wszystkim możliwość podjęcia dialogu, stanowią posiedzenie, na którym zainteresowane strony, informują się wzajemnie, o swoich poglądach, opiniach i identyfikują lokalne problemy. Niejednokrotnie przyczyniają się także, do zainicjowania konkretnych partnerstw, na rzecz współpracy. Nie należy ich, jednak mylić z rzeczywistym wpływem, na przebieg oraz kształt procesu decyzyjnego. Największy wpływ, obywatele uzyskują wtedy, kiedy mogą wspólnie wypracowywać, negocjować np. regulacje prawne, czy programy działań strategicznych (tzw. współdecydowanie). W przypadku tego przejawu partycypacji, wykorzystywane są głównie: wiedza, zdolności oraz doświadczenie wszystkich partnerów, mające znaczenie dla wypracowania właściwych rozwiązań. Jest to jednak, najtrudniejszy do wdrożenia i też najslabiej rozwinięty, w młodych demokracjach, przejaw partycypacji społecznej<sup>1698</sup>.

W odniesieniu do tej bardzo ogólnej i najczęściej stosowanej w praktyce klasyfikacji form partycypacji społecznej, należy wskazać, na jeszcze jeden - fundamentalny jej element, a mianowicie informowanie. Informowanie angażuje obywateli, w najmniejszym stopniu, sprowadzając ich do roli biernych odbiorców. Jest to najczęściej, komunikat jednostronny, przejawiający się w dwóch wariantach:

- 1) Informacji o podjętych już przez władze decyzjach (działaniach),
- 2) Zawiadomienia o postanowionych decyzjach (przedsięwzięciach), z jednoczesnym nakłonieniem do ich zaakceptowania (akceptacja decyzji przez obywateli, często nie jest jednak oczekiwana)<sup>1699</sup>.

Słaba partycypacja społeczna, niewątpliwie ugruntowuje przekonanie, o nieomyślności decydentów i nienaruszalności przyjętych decyzji. Sprzyja to, manipulacji opinią obywateli, a co za tym idzie - przewagi powiązań politycznych, nad interesem publicznym. Rozwiązania oraz decyzje narzucane z góry, rodzą natomiast opór, widoczny w zachowaniach społecznych.

---

<sup>1696</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996, s. 127-128.

<sup>1697</sup> A. Michalak, *Lokalni wyborcy samorządowi*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2001, s. 94-95.

<sup>1698</sup> M. Malikowski, *Zbiorowości terytorialne* [w:] *Socjologia w Polsce*, red. Z. Krawczyk, K.Z. Sowa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1998, s. 80-81.

<sup>1699</sup> J. Wódz, *Polityczny charakter demokracji lokalnej*, „Regiony Polski” 2002, nr 4, s. 19-20.

Powodują także, narastanie nieufności społecznej, wobec władz publicznych. Tego rodzaju partycypacja, odsłania słabość organizacyjną, jak również instytucjonalną, samych środowisk społecznych<sup>1700</sup>.

Najpełniej istotę decentralizacji, oddaje model partycypacji idealnej, kładący nacisk na aktywną rolę społeczności, w zarządzaniu oraz bezpośrednio odwołanie się, do jej opinii, z pominięciem tradycyjnych mechanizmów, wchodzących w demokrację przedstawicielską. Trzeba mieć jednak świadomość, że i tak zaawansowana partycypacja, ma swoje niekorzystne przejawy. Zdecydowane przesunięcie procesu decyzyjnego<sup>1701</sup>, w kierunku wspólnot, może skutkować marginalizacją decyzyjną władz publicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu, po ich stronie, odpowiedzialności za podjęte już decyzje. Silnie propagowana sieciowość, w zarządzaniu sprawami publicznymi, może też sprzyjać, tworzeniu się dużych grup interesu, dążących do dominacji decyzyjnej, w myśl swoich potrzeb i oczekiwań. Skomercjalizowanie państwa, powstrzymuje uwagę obywateli, od spraw publicznych, przenosząc ją, w kierunku konsumpcji<sup>1702</sup>.

Optymalnym zaś rozwiązaniem, wydaje się, dostosowanie działań partycypacyjnych, do uwarunkowań ustrojowo-prawnych, które określają możliwości oraz zakres partycypacji społecznej i gotowość władz publicznych, jak również obywateli do współdziałania. Mówiąc o partycypacji społecznej, nie można zapominać o samej specyfice administracji publicznej, wynikającej m.in. z uwarunkowań historycznych, ustrojowych, czy też generowanych przez poziom rozwoju społeczeństwa. W niemałym stopniu, wpływa ona na kształt oraz przebieg działań partycypacyjnych<sup>1703</sup>.

---

<sup>1700</sup> M. Bogunia-Borowska, *Codziennosc życia społecznego - wyzwania dla socjologii XXI wieku*, [w:] *Socjologia codzienności*, red. P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 2008, s. 53-54.

<sup>1701</sup> Jest to określony proces myślowy lub sztuczny, który realizuje samą funkcję podejmowania decyzji. Ta sama decyzja, w tej identycznej sytuacji, może być produktem innych procesów decyzyjnych. Podejmowanie decyzji stanowi, proceduralno-technologiczną cechę procesu zarządzania o wszelkich uwarunkowaniach ekonomicznych i psychosocjologicznych. Podejmowanie decyzji, występuje we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej. Jego podstawowe składowe, to kryteria wyboru oraz alternatywy. Można je rozpatrywać, w dwóch znaczeniach. W szerokim znaczeniu - jest to złożony proces, na który składają się: rejestracja i ocena informacji, identyfikacja problemu decyzyjnego oraz zastosowanie przyjętego kryterium wyboru, określenie i wydanie decyzji (zadania decyzyjnego), jak też rejestracja informacji o jej wykonaniu. W drugim zaś - wąskim znaczeniu, podejmowanie decyzji, jest tylko jednym z etapów procesu decyzyjnego i oznacza świadomy akt woli, decydenta dokonującego nielosowego wyboru jednego, ze zbioru możliwych wariantów, rozwiązania problemu decyzyjnego (warianty te, oczywiście muszą być wcześniej zidentyfikowane, czy zaprojektowane- E. Brockmann, W. Anthony, *Tacit Knowledge and Strategic Decision Making*, „Group & Organization Management” 2002, t. 27, nr 4, s. 436-437.

<sup>1702</sup> M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 62-63.

<sup>1703</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 175-176.

## BIBLIOGRAFIA

### POZYCJE ZWARTE

#### a) Wykaz polskiej literatury

- 1) Abramek Z., *Powstanie i działalność Polskiego Czerwonego Krzyża (1912-1951)*, Polski Czerwony Krzyż, Warszawa 2001.
- 2) Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002.
- 3) Adamski A., *Media w analogowym i cyfrowym świecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- 4) Agapszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1997.
- 5) Aleksandrowicz M., *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Temida 2, Białystok 2009.
- 6) Alföldy G., *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, tłum. A. Gierlińska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011.
- 7) Althoff G., *Potęga rytuału. Symbolika władzy. Średniowiecze*, tłum. A. Gadzała, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2011.
- 8) Andrzejewska M., Baranowski M., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.
- 9) Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007.
- 10) Antoszewski A., *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997.
- 11) Antoszewski A., *Proces i zmiana polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 1, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1996.
- 12) Antoszewski A., *Spółczesność obywatelska a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000.



- 13) Anusiewicz J., *Lingwistyka kulturowa. Zarys problematyki*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1994.
- 14) Apanowicz J., *Metodologia nauk*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2003.
- 15) Aronson E., *Człowiek - istota społeczna*, tłum. J. Radzicki, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009.
- 16) Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007.
- 17) Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. M. Piotrowicz, M. Szymański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- 18) Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego - wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 19) Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- 20) Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- 21) Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 22) Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka, Warszawa 2012.
- 23) Austen A., Czakon W., *Znaczenie interesariuszy dla zarządzania organizacjami publicznymi*, [w:] *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Uniwersytet Śląski, Katowice 2012.
- 24) Babbie E.R., *Badania społeczne w praktyce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2003.
- 25) Babik W., *Słownik encyklopedyczny informacji, języków i systemów informacyjno - wyszukiwawczych*, Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2002.
- 26) Bachini A., *Średniowiecze. Burzliwy okres: od barbarzyńców do odrodzenia*, tłum. Z. Ziółkowski, Bellona, Warszawa 2001.
- 27) Bacia E., *Kształtowanie kompetencji społecznych i obywatelskich przez organizacje pozarządowe w Polsce*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

- 28) Bahn P.G., *Archeologia - Przewodnik*, Arkady Sp. z o.o., Warszawa 2006.
- 29) Bakalarski K., *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Difin, Warszawa 2012.
- 30) Balon M., *Wielki Pontyfikat Św. Jana Pawła II*, Dom Wydawniczy Rafael, Kraków 2018.
- 31) Banaszak B., *Rola referendum w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009.
- 32) Banaszczak-Soroka U., *Rynek papierów wartościowych: inwestorzy, instrumenty finansowe i metody ich wyceny*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- 33) Bandarzewski K., *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum*, [w:] *Wybory i referenda lokalne, aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- 34) Barański M., *Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, red. R.B. Woźniak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
- 35) Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- 36) Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- 37) Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- 38) Bartnicki A., *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- 39) Bartoszewicz M., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Stan istniejący i postulaty reformy*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany wśród legislacji*, red. M. Kłodawski, M. Lachowski, A. Wiktorska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- 40) Bartyzel J., *Demokracja*, Polwen, Radom 2002.
- 41) Basham A.L., *Indie od początku dziejów do podboju muzułmańskiego*, tłum. Z. Kubiak, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1964.
- 42) Batko-Tołuć K., *Co to jest kontrola obywatelska władzy?*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2015.
- 43) Beetham D., *Legitymizacja władzy*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995.

- 44) Berger P.L., Luckman T., *Spoleczne tworzenia rzeczywistości*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.
- 45) Berger P.L., Luckmann T., *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, tłum. J. Niżnik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2010.
- 46) Bieńkowska D., *Regionalne zróżnicowanie aktywności obywatelskiej*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Prawelska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
- 47) Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2004.
- 48) Birley A., *Hadrian. Cesarz niestrudzony*, tłum. R. Wiśniewski, Wydawnictwo Polskie, Warszawa 2002.
- 49) Bisztyga A., *O referendum jako elemencie procesu tworzenia prawa*, [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Uniwersytet Śląski, Katowice 2008.
- 50) Bloch M., *Spoleczeństwo feudalne*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2002.
- 51) Blok Z., *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2006.
- 52) Bluj A., Stokłuska E., *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.
- 53) Bobbio N., *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 54) Boczoń J., *Możliwości współpracy sektora pozarządowego z sektorem publicznym*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- 55) Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- 56) Bodnar A., *Nauka o polityce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.
- 57) Bogdanienko J., *Istota i problemy poznania naukowego*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- 58) Bogunia-Borowska M., *Codziennosc życia społecznego - wyzwania dla socjologii XXI wieku*, [w:] *Socjologia codzienności*, red. P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 2008.

- 59) Bokajło W., *Spółeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji*, [w:] *Europejski przegld naukowy*, red. J. Koperek, W. Bokajło, R. Kupczyk, M. Wiliński, Akademia Polonijna „Educator”, Częstochowa 2008.
- 60) Bokszczanin I., Mirska A., *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.
- 61) Bokszczanin I., *Referendum we Włoszech*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- 62) Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2014.
- 63) Bożek M., Śwital P., Walczuk K., *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, Printshop, Radom 2012.
- 64) Branecki T., *Landsgemeinde - najstarsza instytucja demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- 65) Braud P., *Rozkosze demokracji*, tłum. A. Matusiak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- 66) Bravo B., *Polis u Homera*, [w:] *Świat Antyczny. Stosunki społeczne, ideologia i polityka, religia. Studia ofiarowane Izie Biezuńskiej-Malowist w pięćdziesięciolecie pracy naukowej przez jej uczniów*, red. B. Bravo, J. Kolendo, W. Lengauer, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- 67) Bravo B., Wipszycka E., Węcowski M., Wolicki A., *Historia starożytnych Greków. Okres klasyczny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
- 68) Bravo B., Wipszycka E., *Historia starożytnych Greków. Do końca wojen perskich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 252-255.
- 69) Bringmann K., *Historia Republiki Rzymskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010.
- 70) Broda-Wysocki P., *Teoretyczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. M. Witkowska, A. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- 71) Broniarek W., *Gdy Ci słowa zabraknie. Słownik synonimów*, Haroldson Press, Warszawa 2005.

- 72) Bryant Ch.G.A., *Obywatelski naród, obywatelskie społeczeństwo, obywatelska religia*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 73) Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- 74) Büchi R., Braun N., Kaufmann B., *Przewodnik po demokracji bezpośredniej. W Szwajcarii i nie tylko*, Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”, Łódź 2013.
- 75) Buczkowski J., Buczkowski Ł., Eckhardt K., *Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, wyd. 6, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2007.
- 76) Buczkowski P., *Spółeczeństwo obywatelskie i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998.
- 77) Bujny J., *Starosta jako organ nadzorujący działalność stowarzyszeń*, [w:] *Samorząd terytorialny po akcesji do UE*, red. T. Smoliński, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Jarocin 2008.
- 78) Burczyński T., *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2011.
- 79) Cątek G., *Jak promować NGO. Praktyczny poradnik promocji dla małych organizacji pozarządowych*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia - zasady funkcjonowania*, red. R. Barański, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2019.
- 80) Carcopino J., *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, tłum. M. Pąckińska, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1960.
- 81) Cartledge P., *Spartanie. Świat Wojowników*, Bellona, Warszawa 2005.
- 82) Cempel Cz., *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań*, Politechnika Poznańska, Poznań 2002.
- 83) Chaczko K., Stanek K.M., *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2016.
- 84) Chaskin R.J., Brown P., Venkatesh S., Vidal A., *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, red. T. Kazimierczak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- 85) Chądzyński J., *Nowe koncepcje rozwoju - w kierunku rozwoju lokalnego*, [w:] *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2007.

- 86) Chęciński R., Wysocki D., *Demokracja bezpośrednia w integrującej się Europie - relikw przeszłości czy melodia przyszłości?*, [w:] *Problemy współczesnej Europy - ujęcie interdyscyplinarne*, red. R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Maciałek, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna, Jarosław 2014.
- 87) Chimiak G., *Motywacje społeczników działających w organizacjach pozarządowych w Polsce. Próba typologii*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- 88) Chmaj M., *Referendum samorządowe*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007.
- 89) Chmielnicki P., *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- 90) Chodubski A., *Jednostka a kształtujący się ład globalnego świata*, [w:] *Jednostka - społeczeństwo - państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, red. G. Piwnicki, S. Mrozowska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009.
- 91) Chodubski A., *Wartości unifikujące i dywersyfikujące współczesne życie polityczne świata*, [w:] *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, red. E. Polak, M. Malinowski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007.
- 92) Chojnicka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2004.
- 93) Chrzanowski O., *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014.
- 94) Cialdini R.B., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
- 95) Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- 96) Clark M., *Historia Australii*, Bellona, Warszawa 2004.
- 97) Czajka Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
- 98) Czapla D., Miedzińska M., *Fundusze europejskie na półmetku perspektywy finansowej 2014-2020*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019.

- 99) Czarnecki B., *Spoleczna kontrola administracji publicznej*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- 100) Czechowski P., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997.
- 101) Czerw J., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w działalności uchwałodawczej rad gmin i rad powiatów - wnioski de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- 102) Czerwiński M., *Funkcje więzi lokalnej w spółdzielczości mieszkaniowej i we współczesnym mieście*, [w:] *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Centralny Związek Spółdzielczości Budownictwa Mieszkaniowego, Warszawa 1966.
- 103) Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- 104) Cześniak M., *Partycypacja wyborcza w Polsce 1991-2001*, [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- 105) Cześniak M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Scholar, Warszawa 2007.
- 106) Dahl R.A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Scholar, Warszawa 2007.
- 107) Dahrendorf R., *Co zagraża społeczeństwu obywatelskiemu*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, tłum. B. Janicka, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994.
- 108) Davies J.K., *Demokracja w Grecji klasycznej*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003.
- 109) Davies J.K., *Demokracja w Grecji klasycznej*, tłum. G. Muszyński, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003.
- 110) Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2003.
- 111) de Plancy C., *Słownik wiedzy tajemnej*, Oficyna Wydawnicza „Polczek” Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 1993.
- 112) de Romilly J., *Tragedia grecka*, tłum. I. Sławińska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994.

- 113) Demski D., *Obrazy hinduizmu. Kultura i religia oczami radźputów i pasterzy*, Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.
- 114) Derlatka M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- 115) Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- 116) Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- 117) Dion K., *Historia rzymska*, Ossolineum, Wrocław 2005.
- 118) Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- 119) Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 1999.
- 120) Dobek-Ostrowska B., *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej, przesłanki oraz przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Uniwersytet Wrocławski 1997.
- 121) Dobrowolski P., *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994.
- 122) Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- 123) Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- 124) Dolnicki B., *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- 125) Domańska A., *Pozycja ustrojowo - prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012.
- 126) Dowbor L., *Demokracja ekonomiczna: alternatywne rozwiązania w sferze zarządzania społecznego*, tłum. Z.M. Kowalewski, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2009.
- 127) Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018.
- 128) Draus F., *Integracja europejska a polityka: szkice krytyczne i prospektywne*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 1999.
- 129) Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- 130) Duda J., *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie. Staszycowski model pomocy gospodarczej dla wsi*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994.



- 131) Dumont L., *Homo hierarchicus. System kastowy i jego implikacje*, tłum. A. Lebeuf, Nomos, Kraków 2009.
- 132) Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2009.
- 133) Duniewska Z., Stahl M., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- 134) Dworakowska M., *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego - Państwo. Gospodarka. Świat*, red. J. Osiński, J.Z. Popławska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2014.
- 135) Dworniak J., *Komunikacja jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem społecznym (przykład powiatu tucholskiego)*, [w:] *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, red. R. Kmiecik, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- 136) Dyboski R., *Wielcy pisarze amerykańscy*, Instytut Wydawniczy „Pax”, Warszawa 1958.
- 137) Dymnicka M., *Miasto i jego obywatele*, [w:] *Wokół socjologii przestrzeni*, red. A. Majer, P. Starosta, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004.
- 138) Dziadzio A., *Powszechna Historia Prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008.
- 139) Dziubka K., *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla 2, Wrocław 2002.
- 140) Dziubka K., *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 2, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1998.
- 141) Dzwonczyk J., *Determinanty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego wewnątrz Polski*, red. S. Drobczyński, M. Żyrowski, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2004.
- 142) Everitt A., *Chwała Rzymu*, tłum. N. Radomski, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2020.
- 143) Fedyszak-Radziejowska B., *Kapitał społeczny wsi, w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi*, red. K. Szafraniec, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- 144) Feldman J., *Stanisław Leszczyński*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1948.

- 145) Ferens A., Drzewiński P., Olejnik M., *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [w:] *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki, Katowice 2013.
- 146) Filipiak T., *O ewolucji idei demokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 154-156.
- 147) Filipowicz S., *Demokracja bez złudzeń i sentymentów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1992.
- 148) Filipowicz S., *Demokracja: o władzy iluzji w królestwie rozumu*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- 149) Filipowicz S., Gładziuk N., Józefowicz S., *Republika: rozważania o przemianach archetypu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995.
- 150) Firlit E., *Parafia rzymskokatolicka w Polsce w okresie transformacji socjologicznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998.
- 151) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018.
- 152) Fleszer D., *Budżet Obywatelski - oczekiwania, realia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- 153) Folscheid D., *Wielkie daty filozofii nowożytnej i współczesnej*, tłum. J. Niecikowski, Prószyński i S-ka, Warszawa 2000.
- 154) Frankfurt-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- 155) Frączak P., *Lokalne społeczeństwa obywatelskie, mapy aktywności. Raporty z badań*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2004.
- 156) Frączak P., *Miasto Tychy - szkic do mapy aktywności lokalnej*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, red. R. Skrzypiec, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.
- 157) Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005.
- 158) Fuks T., *Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska*, [w:] *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995.

- 159) Fuks T., *Prawo człowieka do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1995.
- 160) Fukuyama F., *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. Śliwa, L. Śliwa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1997.
- 161) Galbraith J.K., *Godne społeczeństwo: program troski o ludzkość*, tłum. Adam Szeworski, Bellona, Warszawa 1999.
- 162) Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- 163) Gardner J.A., *Władza, autonomia oraz polityka w świetle statutów samorządów lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie oraz amerykańskie*, red. W. Kisiel, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.
- 164) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2012.
- 165) Gawin D., *Homo Eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej, Warszawa 1999.
- 166) Gawin D., *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Homo Eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, red. D. Gawin, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- 167) Gdulewicz E., Zięba-Załucka H., *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2007.
- 168) Gellner E., *Społeczeństwo obywatelskie w perspektywie historycznej*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 169) Gerlach T., *Indie w świadomości Indusów*, Ossolineum, Wrocław 1988.
- 170) Geza A., *Historia społeczeństwa starożytnego Rzymu*, tłum. A. Gierlińska, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011.
- 171) Gęsicka G., *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1996.
- 172) Gibała R.J., *Tradycyjna myśl indyjska w ideologii odrodzenia narodowego*, [w:] *Problemy społeczno-gospodarcze i kulturowe krajów pozaeuropejskich*, red. E. Szymański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- 173) Giddens A., *Socjologia*, Zysk i S-ka, Poznań 1998.

- 174) Giddens A., *Stanowienie społeczeństwa*, tłum. S. Amsterdamski, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- 175) Gierowski J.A., *Historia Włoch*, Ossolineum, Wrocław 2003.
- 176) Gilejko L.K., Błaszczuk B., *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2010.
- 177) Gliński P., *Dynamika aktywności obywatelskiej w latach 1989–1997: Trzeci sektor w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1999.
- 178) Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej, Warszawa 1997.
- 179) Głębicka K., Świtłała P., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym - aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2016.
- 180) Gmurzyńska E., R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- 181) Gmurzyńska E., *Rodzaje mediacji*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E Gmurzyńska, R. Morek, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- 182) Godek S., Wilczek-Karczewska M., *Historia ustroju i prawa w Polsce do 1772/1795*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- 183) Goff J. Le, *Długie średniowiecze*, tłum. M. Żurowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.
- 184) Golka M., *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo dezinformacyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008.
- 185) Goryńska-Bittner B., Stępień J., *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- 186) Gorzko M., *Procedury i emergencja. O metodologii klasycznych odmian teorii ugruntowanej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- 187) Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- 188) Górecki D., *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- 189) Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995.
- 190) Górniewicz J., *Teoria wychowania*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2008.

- 191) Górski E., *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2003.
- 192) Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów państw*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- 193) Górski R., *Bez państwa: demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007.
- 194) Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001.
- 195) Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
- 196) Grabowska S., Grabowski R., *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2007.
- 197) Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno - porównawcze*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.
- 198) Grabowski R., *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Austrii*, [w:] *Związkowa Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, red. S. Sagan, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Częstochowa 2002.
- 199) Granat M., *Prawo Konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- 200) Grążawski M., *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa do udziału w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2001.
- 201) Grimal P., *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, Ossolineum, Wrocław 2008.
- 202) Grodziski S., *Sejm Krajowy galicyjski 1861-1914*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- 203) Grott O., *Faszyści i narodowi socjaliści w Polsce*, Nomos, Kraków 2007.
- 204) Gruszka P., *Solon na tle epoki*, [w:] *Solon: Poezje*, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2001.
- 205) Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Czytelnik, Kraków 1947.
- 206) Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007.
- 207) Gutman A., *Demokracja*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, E. Petit, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.

- 208) Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005.
- 209) Habermas J., *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, tłum. A.M. Kaniowski, M.J. Siemek, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002.
- 210) Hajn Z., *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- 211) Hałub O., Jabłoński M., Radajewski M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016.
- 212) Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Scholar, Warszawa 2003.
- 213) Hammer S., *Wstęp*, [w:] *Polibiusz, Dzieje*, red. S. Hammer, Ossolineum, Wrocław 2005.
- 214) Hammond N.G.L., *Dzieje Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973.
- 215) Hauser R., *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- 216) Hausner J., *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999.
- 217) Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- 218) Hegel G.W.F., *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- 219) Held D., *Modele demokracji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010.
- 220) Hess A., Mazur M., *Wybory samorządowe w mediach regionalnych. Dzienniki regionalne i telewizyjne audycje wyborcze jako platformy komunikacji politycznej*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2012.
- 221) Heywood A., *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007.
- 222) Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J.A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- 223) Homer, *Iliada*, tłum. F.K. Dmochowski, Zielona Sowa, Kraków 2009.
- 224) Hryniewicz J., *Podmioty niepaństwowe w polskiej polityce społecznej*, [w:] *Państwo i społeczeństwo w polityce społecznej*, red. J. Kowalski, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1988.
- 225) Hunt T., *Fryderyk Engels. Komunista we fraku*, Świat Książki, Warszawa 2012.

- 226) Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009.
- 227) Iwanek J., Mazur M., *Demokracja w dobie globalizacji*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2006.
- 228) Iwaszkiewicz P., Łoś W., Stępień M., *Władcy i wodzowie starożytności. Słownik*, Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998.
- 229) Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- 230) Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- 231) Jaczynowska M., *Historia starożytnego Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.
- 232) Jaczynowska M., Musiał D., Stępień M., *Historia starożytna*, Trio, Warszawa 2009.
- 233) Jaczynowska M., Pawlak M., *Starożytny Rzym*, Trio, Warszawa 2011.
- 234) Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- 235) Jakubowski A., Gajewski S., *Petycje, skargi i wnioski*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- 236) Jakubowski W., Załęski P., *Systemy polityczne państw Europy Zachodniej nie należących do Unii Europejskiej i wybranych państw pozaeuropejskich - Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- 237) Jałowiecki B., *Społeczne procesy rozwoju miasta*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1976.
- 238) Jałowiecki B., Szczepański M.S., Gorzelak G., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, wyd. 2, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2007.
- 239) Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Scholar, Warszawa 2009.
- 240) Jamróz A., *Demokracja*, Temida 2, Białystok 1995.
- 241) Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- 242) Janku Z., *Organy gminy - próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.

- 243) Janku Z., *Przedmiotowy zakres referendum gminnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego- diagnozy i perspektywy*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 1997.
- 244) Janku Z., *Referendum lokalne - rozważania nad nową regulacją prawną*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001.
- 245) Janota W., *Katowice między wojnami. Miasto i jego sprawy 1922-1939*, Księży Młyn Dom Wydawniczy, Łódź 2010.
- 246) Janus A., *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- 247) Jarosz A., Springer B., *Jednostki pomocnicze w polskich gminach: pozycja, funkcje i wyzwania*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2014.
- 248) Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- 249) Jasiecki K., *Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w dialogu. Tradycja, zmiany, porównanie, perspektywy*, red. A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, Warszawa 2016.
- 250) Jasienica P., *Rzeczpospolita Obojga Narodów*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986.
- 251) Jasiewicz K., *Problemy zaspokajania potrzeb i funkcjonowanie władz lokalnych w percepcji mieszkańców*, [w:] *Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb*, red. J.J. Wiatr, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1981.
- 252) Jaskiernia J., *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.
- 253) Jaskuła L.K., *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- 254) Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Comer, Toruń 1995.
- 255) Jones A.H.M., *Sparta*, Blackwell, Oxford 1967.
- 256) Juchacz P., Kozłowski R., *Filozofia a demokracja*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.



- 257) Juchacz P., *Obywatelstwo, tożsamość, partycypacja: o idei demokracji na szczeblu lokalnym*, [w:] *Lokalna wspólnota a zagrożenie tożsamości zbiorowej*, red. R. Piekarski, Universitas, Kraków 2002.
- 258) Justyński J., *Państwo i prawo w ideologii M.K. Gandhiego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1975.
- 259) Kaczmarek G., *Spoleczeństwo obywatelskie w osiedlu*, [w:] *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, red. A. Porawski, J. Hałas, Związek Miast Polskich, Poznań 1996.
- 260) Kaczocha W., *Demokracja: studia z dziejów myśli w Polsce*, Ars Nova, Poznań 1993.
- 261) Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.
- 262) Kalmar G., *Indira Gandhi*, tłum. T. Kulisiewicz, Książka i Wiedza, Warszawa 1989.
- 263) Kaltenberg-Kiwatowska E., *Spoleczne problemy mieszkalnictwa i socjologia mieszkania*, [w:] *Mieszkanie, analiza socjologiczna*, red. E. Kaltenberg-Kiwatowska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
- 264) Kamińska K., Gaca A., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- 265) Kamińska-Szmaj I., Jarosz M., Adamski M., *Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2001.
- 266) Kania R., Kazimierczuk M., *Spoleczeństwo obywatelskie. Historia, teoria, praktyka*, Difin, Warszawa 2021.
- 267) Karolczak-Biernacka B., *Demokracja jako wyraz ludzkich postaw: spojrzenie na ustrojowy organizm państwa z perspektywy psychologicznej*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010.
- 268) Karwat M., *Uwikłanie jako korelat i koszt uczestnictwa*, [w:] *Metafory polityki*, t. 4, red. B. Kaczmarek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- 269) Karyłowski J., *O dwóch typach altruizmu. Badania nad endo- i egzocentrycznymi źródłami podejmowania bezinteresownych działań na rzecz innych ludzi*, Ossolineum, Wrocław 1982.
- 270) Kaute W., Świercz P., *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2004.
- 271) Kaźmierczak T., Hernik K., *Spoleczność lokalna w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

- 272) Kaźmierczak T., *O pojęciu partycypacji publicznej*, [w:] *Decydujemy razem. Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2002.
- 273) Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- 274) Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. Uczestnictwo obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.
- 275) Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- 276) Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- 277) Kida J., *Samorząd gminy i jego funkcje rozwojowe*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
- 278) Kieniewicz J., *Historia Indii*, Ossolineum, Wrocław 1985.
- 279) Kinowska Z., Radiukiewicz A., *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej - perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, [w:] *Powiatowa elita polityczna*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- 280) Kisiel W., *Władze lokalne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Pragmatyczne zróżnicowanie*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1995.
- 281) Kisielewicz A., *Komentarz do art. 5 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- 282) Kisielewicz A., *Przedmiot referendum gminnego w świetle orzecznictwa sądowego*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Samorządu Terytorialnego*, red. A. Piekara, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- 283) Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny - krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

- 284) Kłodziński M., *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*, [w:] *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- 285) Kłoskowska A., *Machiavelli jako humanista na tle włoskiego Odrodzenia*, Ossolineum, Wrocław 1954.
- 286) Kłusak M., *Między polityką a historią*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2003.
- 287) Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2003.
- 288) Kobielska K., *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik, jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Katowice 2013.
- 289) Kolańczyk K., *Prawo Rzymskie*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- 290) Kołodziejczyk M., Rybaczyk D., *Wolontariat na świecie*, [w:] *Młodzieżowy wolontariat*, red. J. Fabisiak, Fundacja „Świat na Tak”, Warszawa 2002.
- 291) Komiński S., *Mechanizm partycypacji i jego wykorzystanie w procesie budowy strategii rozwoju gmin*, [w:] *Konflikt nieunikniony*, red. P. Buczkowski, P. Matczak, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2001.
- 292) Konarzewski K., *Badania jakościowe - szansa czy złudzenie?*, [w:] *Problemy współczesnej metodologii*, red. J. Krajewski, T. Lewowicki, J. Nikitorowicz, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001.
- 293) Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2011.
- 294) Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2000.
- 295) Konsor Ł., *Demokracja jako forma partycypacji społecznej*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań 2008.
- 296) *Konstytucja Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- 297) *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- 298) *Konstytucja Grecji*, tłum. G. Ulicka, W. Ulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- 299) *Konstytucja Królestwa Danii*, tłum. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

- 300) *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, [w:] *Konstytucje Świata*, red. K. Gralak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- 301) *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.*, tłum. M. Kruk-Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- 302) *Konstytucja Republiki Indii*, tłum. J. Winczorek, [w:] *Konstytucje Świata*, red. K. Gralak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- 303) *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- 304) *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- 305) *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- 306) *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- 307) *Konstytucji Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- 308) Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Bellona, Warszawa 2007.
- 309) Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2014.
- 310) Koperek T., *Nowe demokracje i spór o naturę społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2001.
- 311) Korbus B., Panasiuk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- 312) Korzeniowski K., *Poczucie podmiotowości - alienacji politycznej: uwarunkowania psychospołeczne*, Nakom, Poznań 1991.
- 313) Kosicka-Pajewska A., *Zachowawcza myśl polityczna w Galicji w latach 1864-1914*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002.
- 314) Kosińska J., Plater K., *W dawnych Atenach*, Ossolineum, Wrocław 1971.
- 315) Kosiński S., *Socjologia ogólna. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
- 316) Kosmol J., *Wybrane zagadnienia metodologii badań*, Politechnika Śląska, Katowice 2010.
- 317) Kotarbiński T., *Dziela wszystkie. Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Ossolineum, Wrocław 1990.

- 318) Kowalak T., *Eseje o demokracji*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2004.
- 319) Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem: wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010.
- 320) Kożuch A., Stych M., *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2011.
- 321) Krasowski R., *O demokracji w Polsce*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa 2019.
- 322) Krawczuk A., *Ostatnia olimpiada*, Ossolineum, Wrocław 1988.
- 323) Krawczuk A., *Wielka historia świata. Świat okresu cywilizacji klasycznych*, t. 3, Oficyna Wydawnicza Fogra, Warszawa 2005.
- 324) Krawczuk A., *Wojna trojańska*, Interart, Warszawa 1995.
- 325) Krokiewicz A., *Arystoteles, Pirron i Plotyn*, Instytut Wydawniczy „Pax”, Warszawa 1974.
- 326) Krowel A., Verbeek B., *Instytucje jako pola walki: demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*, [w:] *Demokracje w Europie Środkowej 1989-99*, red. J. Miklaszewska, Instytut Spraw Społecznych, Kraków 2001.
- 327) Król M., *Krótką historia myśli politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2019.
- 328) Królewski J., Sala P., *E-marketing. Współczesne trendy. Pakiet startowy*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2016.
- 329) Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, wyd. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2009.
- 330) Kryczka P., *Sąsiedztwo i kontrola społeczna - problem odradzania się społeczności w dużym mieście*, [w:] *Nowe osiedla mieszkaniowe: ludność - środowisko mieszkalne - życie społeczne*, red. J. Turowski, Zakład Wydawnictw Centralnego Związku Spółdzielni Rolniczych, Warszawa 1976.
- 331) Kryczka P., *Społeczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście. Ideologia i rzeczywistość*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- 332) Krzychała S., *Społeczne przestrzenie doświadczenia. Metoda interpretacji dokumentarnej*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2004.
- 333) Krzychała F., *Metodologia badań i technik badawczych w socjologii gospodarczej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2001.

- 334) Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- 335) Krzywoszyński P., *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Kontekst, Poznań 2017.
- 336) Krzyżaniak S., *Demokracja bezpośrednia w świetle teorii demokracji Roberta Dahla*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2010.
- 337) Krzyżanowska Ł., Faciejew Ł., *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2009.
- 338) Kubinowski D., Nowak M., *Metodologia pedagogiki zorientowanej humanistycznie*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006.
- 339) Kudelska M., *Hinduizm. Mała Biblioteka Religii*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2006.
- 340) Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- 341) Kulesza R., *Sparta w V i IV wieku p. n. e.*, Mada, Warszawa 2003.
- 342) Kulesza R., *Starożytna Sparta*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2003.
- 343) Kulesza R., *Wojna peloponeska*, Attyka, Warszawa 2006.
- 344) Kulesza W.T., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX w.*, Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992.
- 345) Kulig A., *Prawna regulacja partycypacji społecznej w gminie*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Prawelska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
- 346) Kumaniecki K., *Cyceron i jego współczesni*, Czytelnik, Warszawa 1989.
- 347) Kumaniecki K., *Demokracja ateńska*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1948.
- 348) Kumaniecki K., *Literatura rzymska. Okres Cyceroński*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.
- 349) Kumaniecki K., *Słownik polsko-laciński*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- 350) Kumar D., *Przeciw piętnu niedotykalności. O zmieniającej się roli państwa w Indiach*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994.

- 351) Kumar K., *Spółeczeństwo obywatelskie: rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 352) Kurczewska J., *Tradycje w przestrzeni lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewnstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- 353) Kurczewska U., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.
- 354) Kurleto M.H., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego: teoria i praktyka*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- 355) Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Politext, Warszawa 2017.
- 356) Kuzelewska E., *Wpływ referendum na przemiany prawno-polityczne w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002.
- 357) Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Fundacja Rozwoju i Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- 358) Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2008.
- 359) Langer T., *Stany w USA. Instytucje - praktyka - doktryna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- 360) Lanz K., *Zatrudnienie i zarządzanie personelem*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- 361) Laurisz N., *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Ćwikliński, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- 362) Lavalette M., Pratt A., *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Difin, Warszawa 2010.
- 363) Lazari-Pawłowska I., *Nehru*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981.
- 364) Lengauer W., *Starożytna Grecja okresu Archaicznego i Klasycznego*, DiG, Warszawa 1999.
- 365) Lennecke K., *Komunikacja w zespole*, MedPharm Polska Sp. z o.o., Wrocław 2007.

- 366) Leoński J., Kołodziej-Durnaś A., *W kręgu socjologii interpretatywnej: zastosowanie metod jakościowych*, Economicus, Szczecin 2005.
- 367) Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- 368) Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- 369) Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001.
- 370) Leśniak K., *Platon*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.
- 371) Lévêgue P., *Świat grecki*, tłum. J. Olkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- 372) Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- 373) Lewenstein B., *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1999.
- 374) Lęgiedź-Gałuszka M., *Samorząd terytorialny - partycypacja instrumentalna czy podmiotowa*, [w:] *Samorząd terytorialny - ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- 375) Liebfeld A., *Napoleon III*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1979.
- 376) Liedloff J., *W głębi kontinuum*, tłum. C. Urbański, Mamina, Warszawa 2017.
- 377) Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1996.
- 378) Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, tłum. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- 379) Lisicka H., *System polityczny RP*, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- 380) Lisowska A., Kobielska K., *Standardy dobrego rządzenia w gminach małych: teoria i praktyka*, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, Bydgoszcz 2013.
- 381) Lofland J., Snow D.A., Anderson L., Lofland L.H., *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, tłum. S. Urbańska, M. Żychlińska, Scholar, Warszawa 2009.
- 382) Lutyński J., *Metody Badań Społecznych. Wybrane Zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000.
- 383) Łach G., *Alkibiades. Wódz i polityk*, Inforteditions, Zabrze 2011.
- 384) Łepkowski T., *Dzieje Ameryki Łacińskiej od schyłku epoki kolonialnej do czasów współczesnych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.



- 385) Łętowski J., Szreniawski J., *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Ossolineum, Wrocław 1978.
- 386) Łobocki M., *Altruizm a działalność pracowników socjalnych i wolontariuszy*, [w:] *Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej*, red. K. Marzec-Holka, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Bydgoszcz 1998.
- 387) Łojko E., *Socjologiczne aspekty społeczności lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, wyd. 2, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996.
- 388) Łoposzko T., *Historia społeczna republikańskiego Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
- 389) Łoposzko T., *Trybunat Publiusza Kłodiusza w świetle źródeł i historiografii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- 390) Łoposzko T., *Zarys dziejów społecznych Cesarstwa Rzymskiego*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1989.
- 391) Łukasiewicz J., *Kontrola obywatelska administracji publicznej*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- 392) Łysoń W., *Instytucja władzy lokalnej w opiniach mieszkańców gmin*, [w:] *Polityczne i społeczne problemy gminy*, red. P. Dobrowolski, L. Frąckiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994.
- 393) Machelski Z., *System polityczny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- 394) Madej B., *Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015.
- 395) Maigret E., *Socjologia komunikacji i mediów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
- 396) Maj P., *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
- 397) Majcherek J., *Demokracja, przygodność, relatywizm*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- 398) Makowski A., *Poszukiwanie tożsamości: nowe społeczeństwo w nowym otoczeniu*, [w:] *Kultura – tożsamość - rozwój: 75-lecie polskiego Pomorza Zachodniego*, red. M. Tałasiewicz, K. Kozłowski, Książnica Pomorska im. Stanisława Staszica, Szczecin 2020.

- 399) Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- 400) Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu prawa*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- 401) Makowski K., Gawłowski R., Machalski P., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2019.
- 402) Malec-Masnyk B., *Plebiscyt na Górnym Śląsku*, Instytut Śląski, Opole 1989.
- 403) Malikowski M., *Zbiorowości terytorialne* [w:] *Socjologia w Polsce*, red. Z. Krawczyk, K.Z. Sowa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1998.
- 404) Malinowski A., *Spoleczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996.
- 405) Małecka-Łyszczek M., *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 406) Manteuffel T., *Historia Powszechna. Średniowiecze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2005.
- 407) Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- 408) Marciniak E.M., Załęski P., *Człowiek w świecie polityki*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, wyd. IV, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- 409) Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
- 410) Marczevska-Rytko M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- 411) Marczevska-Rytko M., Michałowski S., *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

- 412) Marczevska-Rytko M., Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- 413) Marczevska-Rytko M., *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
- 414) Marczevska-Rytko, M., *Indyjski kongres narodowy w warunkach konsolidowania systemu demokratycznego*, [w:] *Ideologie, doktryny i ruchy narodowe. Wybrane problemy*, red. S. Stępień, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- 415) Markiewicz H., *Idee patriotyzmu i demokracji w literaturze pozytywistycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Kraków 1969.
- 416) Markowska W., *Mity Greków i Rzymian*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 1968.
- 417) Markowski R., *Demokracje i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- 418) Marrou H.I., *Historia wychowania w starożytności*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1969.
- 419) Martysz Cz., *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- 420) Martysz Cz., *Zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001.
- 421) Maszkiewicz M., *Aleksander Wiedeński i jego koncepcja roli cerkwi w państwie komunistycznym*, Nomos, Kraków 1995.
- 422) Maszkin M.A., *Historia starożytnego Rzymu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1950.
- 423) Matczak P., *Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza*, [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań 2006.
- 424) Matczak P., *Efektywność samorządu pomocniczego*, [w:] *Państwo. Samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005.

- 425) Matczak P., Figiel A., *Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza*, [w:] *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Malikowski, S. Solecki, Nomos, Kraków 2007.
- 426) Matczak P., *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.
- 427) Materski W., *Na widencie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918-1943*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005.
- 428) Matyja M., *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek Toruń 2016.
- 429) Matyja M., *Specyfika i efektywność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- 430) Mazur M., *Jakościowa teoria informacji*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1970.
- 431) Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- 432) Mączaka A., *Dynastie Europy*, Ossolineum, Wrocław 2003.
- 433) Mączyński M., *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- 434) Mendza-Drozd M., *Zagadnienia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.
- 435) Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- 436) Michalak A., *Lokalni wyborcy samorządowi*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2001.
- 437) Michalski K., *Przedmowa*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994.
- 438) Mikołajczyk A., *Legitymizacja prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- 439) Mikołajewicz J., *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.

- 440) Milczarek D., *Wprowadzenie*, [w:] *Subsydiarność. Monografie i studia*, red. D. Milczarek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.
- 441) Miles Ch.L., Reid S., *Encyklopedia starożytnej Grecji*, Bellona, Warszawa 2001.
- 442) Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999.
- 443) Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności: założenia, historia i problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarka, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.
- 444) Mirska A., *Austriacki model federalizmu w perspektywie europejskiej*, [w:] *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej - Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, red. D. Popławski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- 445) Misztal B., *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Ossolineum, Wrocław 1977.
- 446) Młyniec E., *Opinia publiczna*, [w] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1996.
- 447) Moll T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 448) Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń 2014.
- 449) Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 8, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- 450) Mordwiłko J., *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki*, [w:] *Samorząd terytorialny - zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, A. Piekara, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- 451) Mrozek B., *Indie, Pakistan, Bangladesz. Studia historyczno-polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- 452) Mrozewicz L., *Historia powszechna. Starożytność*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.
- 453) Mucha J., *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
- 454) Musiał-Karg M., *Instytucja referendum w procesie transformacji państw postkomunistycznych*, [w:] *Pokojowa rewolucja jako instrument zmiany politycznej w krajach postkomunistycznych na przełomie XX i XXI wieku*, red. J. Macała, R. Potocki, A. Janiak, Druk- Ar, Zielona Góra 2006.

- 455) Musiał-Karg, M. *Referenda w państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- 456) Myślak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014.
- 457) Nandes S., Rogaczewska N., *Parafia rzymskokatolicka w środowisku lokalnym*, [w:] *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, red. J. Kurczewska, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.
- 458) Nehru J., *Odkrycie Indii*, tłum. S. Majewski, K. Rapaczyński, Czytelnik, Warszawa 1957.
- 459) Nevola G., *Nie ma demokracji bez unifikacji. Analiza procesu integracji europejskiej i rzeczywistości politycznej*, [w:] *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, red. A. Mania, B. Płonka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001.
- 460) Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990.
- 461) Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2001.
- 462) Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- 463) Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcia i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 464) Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar, Warszawa 2004.
- 465) Norwich J.J., *Historia Wenecji*, tłum. J. Bartoszewicz, Grupa Wydawnicza Foksal, Warszawa 2015.
- 466) Nowacka E.J., *Władza samorządu lokalnego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- 467) Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- 468) Nowosielski M., *Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008*, Instytut Zachodni, Poznań 2008.
- 469) *Nowy Testament. Dzieje Apostolskie*, [w:] *Biblia Tysiąclecia. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Pallottinum, Poznań 2000.

- 470) Nurek S., *Idea społeczności lokalnej w tradycji i współczesnej refleksji socjologicznej*, [w:] *Społeczności lokalne. Szkice socjologiczne*, red. J. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1986.
- 471) Nurek S., *Przestrzeń społeczna a negatywne zjawiska dewiacyjne*, [w:] *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, red. J. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985.
- 472) Ofiarska M., *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.
- 473) Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- 474) Ojzerman T.I., *Powstanie filozofii marksistowskiej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.
- 475) Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- 476) Okta R., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- 477) Olech A., Kaźmierczak T., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- 478) Olech A., Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- 479) Olejniczak-Szałowska E., *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- 480) Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002.
- 481) Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- 482) Olszewski P., *Referendum lokalne - realne narzędzie władzy?*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce: Doświadczenia-Problemy-Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- 483) Olubiński A., *Humanistyczno-edukacyjne wartości wolontariatu w przygotowaniu do pracy socjalnej*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005.

- 484) Olubiński A., *Siły społeczne jako kluczowa kategoria pedagogiki społecznej*, [w:] *Pedagogika społeczna. Dokonania - aktualność - perspektywy*, red. S. Kawula, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.
- 485) Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.
- 486) Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008.
- 487) Osborne R., *Grecja klasyczna*, tłum. B. Mierzejewska, Świat Książki, Warszawa 2002.
- 488) Osiecka A., Treścińska I., Chwalba J., Falkowska M., *Zamówienia publiczne na usługi społeczne w praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- 489) Osiński J., *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008.
- 490) Ossowska M., *Wzór demokracji. Cnoty i wartości*, Daimonion, Lublin 1992.
- 491) Ossowski S., *O strukturze społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- 492) Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013.
- 493) Ostrowski J., *Starożytny Rzym. Polityka i sztuka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999.
- 494) Owsiak S., *Finanse publiczne, ekonomia i polityka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- 495) Owsiak S., *Finanse*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- 496) Pałeczki K., *Cnoty główne demokracji*, Ośrodek Edukacji Obywatelskiej i Ekonomicznej Wojewódzkiego Ośrodka, Kraków 1993.
- 497) Paradowska W., *O podmiocie etycznym i podmiocie etyki*, [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.
- 498) Parandowski J., *Wojna trojańska*, Wydawnictwo Iskry, Warszawa 1976.
- 499) Parysek J.J., *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: rozwój i przekształcenia strukturalne*, Oficyna Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.
- 500) Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- 501) Pawełczyk P., *Problemy współczesnej demokracji w ujęciu socjotechnicznym*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.



- 502) Pawłowska A., *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Scholar, Warszawa 2016.
- 503) Pawłowska A., *Town meeting (zebranie miasteczka) w Ameryce - tradycje, współczesność, perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
- 504) Pawłowski T., *Metodologiczne zagadnienia humanistyki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- 505) Paździor M., *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2013.
- 506) Perez-Diaz V.M., *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, tłum. D. Lachowska, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1996.
- 507) Piasecki A.K., *Referenda lokalne - wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- 508) Piasecki A.K., *Sila i słabość społecznego zaplecza samorządowych organów*, [w:] *Samorząd terytorialny, ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- 509) Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger, Warszawa 2005.
- 510) Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
- 511) Pietraś M., Wojtaszczyk K.A., *Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017.
- 512) Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata oraz jej źródła*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2004.
- 513) Pietrzyk-Reeves D., *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- 514) Pinder J., Usherwood S., *Unia Europejska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

- 515) Piszczek Z., *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- 516) Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. K. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej, Lublin 1987.
- 517) Podbielski H., *Arystoteles - życie i twórczość*, [w:] *Literatura Grecji starożytnej. Proza historyczna. Krasomówstwo. Filozofia i nauka. Literatura Chrześcijańska*, t. 2, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005.
- 518) Podgórecki A., *Spółczesność polskie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 1995.
- 519) Podgórski R.A., *Socjologia. Mikrostruktury*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2008.
- 520) Podolak M., *Referendum lokalne w państwach Europy Środkowej*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- 521) Podolak M., *System polityczny Szwajcarii*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013.
- 522) Podsiadło M., *Prawo konstytucyjne. Repetytorium*, wyd. 2, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- 523) Pokładecki J., *Aktywność w wyborach do organów samorządu terytorialnego jako przejaw partycypacji politycznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 524) Polakowska-Kujawa J., *Socjologia ogólna: wybrane problemy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
- 525) Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Lublin 1998.
- 526) Prawelska-Skrzypek G., *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej, Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Prawelska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
- 527) Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011.

- 528) Prokop K., *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2014.
- 529) Prokop P., „*Od kapralstwa do partnerstwa*”. *Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- 530) Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016.
- 531) Pułło A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- 532) Pułło A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, wyd. 2, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2018.
- 533) Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995.
- 534) Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.
- 535) Racht G., *Słownik cywilizacji greckiej*, tłum. E. Papuci-Władyka, Książnica, Katowice 2006.
- 536) Rachwański P., Betkiewicz W., Izdebska M., *Powiat obywatelski - partycypacja społeczna w powiecie*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000.
- 537) Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- 538) Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji - doświadczenia lat 2006- 2010*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011.
- 539) Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- 540) Rau Z., Chmieliński M., *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Scholar, Warszawa 2010.
- 541) Rawls J., *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2012.

- 542) Rączka P., *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja - nowy wymiar*, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2004.
- 543) Reale G., *Historia filozofii starożytnej*, t. 4, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2012.
- 544) Reale G., *Historia filozofii starożytnej. Platon i Arystoteles*, t. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2012.
- 545) Reinhard W., *Życie po europejsku: od czasów najdawniejszych do współczesności*, tłum. J. Antkowiak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009.
- 546) Rhodes P.J., *Historia Grecji. Okres klasyczny 478-323 p.n.e.*, tłum. L. Trzcionkowski, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2009.
- 547) Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- 548) Roszkowska E., *Wybrane modele negocjacji*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011.
- 549) Rousseau J.J., tłum. A. Peretiakowicz, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Komorowo 2007.
- 550) Ryszka F., *Nauka o polityce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.
- 551) Rytel-Warzocha A., Uziębło P., *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowskie, A. Bień-Kacała, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
- 552) Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Herrman M., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.
- 553) Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., *I każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- 554) Rzepliński A., *Wprowadzenie*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Rzepliński, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1993.
- 555) Rzucidło J., *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

- 556) Sacks D., *Encyklopedia świata starożytnych Greków*, Książka i Wiedza, Warszawa 2001.
- 557) Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001.
- 558) Sakson A., Węgiekiewicz P., *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenia Sołtysów, Konin 2010.
- 559) Sarnecki P., *Prawo Konstytucyjne RP*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- 560) Sarnecki P., *Republika Włoska*, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. P. Sarnecki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- 561) Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- 562) Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996.
- 563) Sartorius W., Pietras K., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009.
- 564) Satorius W., Pietras K., Mierzejewski M., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009.
- 565) Saward M., *Demokracja*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- 566) Scarrow S., *Aktywność polityczna i członkostwo partyjne*, [w:] *Zachowania polityczne*, red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann, tłum. T. Płudowski, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2010.
- 567) Schaffhauser R., *Gmina wśród Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, tłum. E. Konopka, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- 568) Schaffhauser R., *W Szwajcarii*, [w:] *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski Kolonia Limited, Wrocław 1995.
- 569) Schumpeter J.A., tłum. M. Rusiński, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009.
- 570) Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- 571) Serczyk W.A., *Na dalekiej Ukrainie: Dzieje Kozaczyzny do 1648 roku*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984.
- 572) Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- 573) Siemek M., *Hegel i filozofia*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998.
- 574) Sigg O., *Instytucje polityczne Szwajcarii*, tłum. A. Kopacki, Szwajcarska Fundacja Kulturalna Pro Helvetia, Warszawa 1990.

- 575) Skarżyńska K., *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981.
- 576) Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 577) Skrzydło W.J., W. Orłowski, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W.J. Skrzydło, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- 578) Skrzypczak B., *Tworzenie centrów aktywności lokalnej*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, red. M. Warowicki, Z. Woźniak, Municipium, Warszawa 2001.
- 579) Skrzypczak R., *Karol Wojtyła na Soborze Watykańskim II. Zbiór wystąpień*, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2011.
- 580) Skrzypiec R., *Badanie lokalnej aktywności obywatelskiej - problematyka, metody i techniki badań*, [w:] *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998-2002*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2003.
- 581) Skrzypiec R., *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998-2002*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2002.
- 582) Skrzypiec R., *Mapy lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewnstein, A. Siciński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- 583) Słodkowska I., *Spółeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska w latach 1980-1989*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- 584) Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich - studia przypadku*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu prawa*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- 585) Sokal A., *Elektorat*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokal, B. Michalak, P. Uziębło, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- 586) Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

- 587) Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.
- 588) Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 1993.
- 589) Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009.
- 590) Stach Ł., *Spółceństwo obywatelskie Johna Keane'a*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego, między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- 591) Stahl M., Jaworska-Dębska B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, cz. 1, Difin, Warszawa 2010.
- 592) Stanek W., *Konfederacje a ewolucja mechanizmów walki politycznej w Rzeczypospolitej XVIII wieku*, [w:] *Między Barokiem a Oświeceniem*, red. S. Achremczyk, J. Kiełbik, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 1996.
- 593) Staniszevska G., *Partycypacja obywatelska i integracja europejska z perspektywy polityka lokalnego. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska: zachodnioeuropejskie i amerykańskie doświadczenia. Polskie obawy i perspektywy*, red. E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański, Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała 2003.
- 594) Stankiewicz L., *Ilustrowany słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, Ossolineum, Wrocław 2008.
- 595) Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995.
- 596) Stawrowski Z., *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- 597) Stec M., Małysa-Sulińska K., *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- 598) Stec M., *Zasady ustrojowe i struktura samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, red. J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996.
- 599) Stróżewski W., *Ontologia*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, wyd. 1, Kraków 2004.
- 600) Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1994.

- 601) Stuligrosz M., *Gnoma w twórczości Pindara*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002.
- 602) Styk J., Węgiekiewicz P., *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenia Sołtysów, Konin 2010.
- 603) Sułek A., *Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, [w:] *Diagnoza społeczna Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2011.
- 604) Surowiec K., *Partycypacja obywatelska w społecznościach lokalnych w perspektywie ról społecznych*, [w:] *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, red. E. Psyk-Piotrowska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009.
- 605) Sutor B., *Etyka polityczna*, Kontrast, Warszawa 1974.
- 606) Suwaj P.J., Kijowski D.R., *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- 607) Sweezy P.M., *Teoria rozwoju kapitalizmu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.
- 608) Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje. Liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa 2004.
- 609) Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999.
- 610) Symonides E., *Ochrona przyrody*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.
- 611) Szacki J., *Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 612) Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002.
- 613) Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Społeczny Instytut Wydawniczy, Kraków 1994.
- 614) Szacki J., *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, tłum. B. Szacka, A. Szymanowski, E. Woydyło, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- 615) Szatkowska J., *Kwestia narodowa w Indiach*, [w:] *Postacie narodów a współczesność*, red. K. Gawlikowski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1984.
- 616) Szatkowska J., *Zmiany społeczeństwa kastowego w Indiach współczesnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.



- 617) Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- 618) Szczepański J., *Reformy, rewolucje, transformacje*, Instytut Filozofii i Socjologii Państwowej Akademii Naukowej Warszawa 1999.
- 619) Sześciło D., Kłucińska P., *Propozycje instytucjonalnego wzmocnienia sołectw*, [w:] *Sołectwo - studium prawnoustrojowe*, A. Gołębiowska, B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- 620) Szewc T., *Ochrona Informacji Niejawnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- 621) Szlachetko J., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2016.
- 622) Szolginia W., *Architektura*, Sigma-Not, Warszawa 1992.
- 623) Ścigaj P., *O podmiotowości społeczeństwa - idea społeczeństwa obywatelskiego w pracach Adama Michnika*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.
- 624) Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004.
- 625) Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- 626) Tabernacka M., *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009.
- 627) Taras W., *Referendum gminne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Państwo, ustroj i samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Verba, Lublin 1997.
- 628) Taylor Ch., *Kiedy mówimy społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994.
- 629) Theiss M., *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej*, Scholar, Warszawa 2018.
- 630) Theiss M., *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- 631) Tilly Ch., *Demokracja*, tłum M. Szczubiałka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008.

- 632) Tkaczyk S., *Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu*, [w:] *Przeciw bezradności społecznej*, red. Piotr Sałustowicz, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.
- 633) Toffler A., *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo oraz przemoc u progu XXI stulecia*, tłum. P. Kwiatkowski, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- 634) Tokaj B., Feja-Paszkiewicz A., Banaszak B., *Aktualne problemy referendum*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016.
- 635) Tokarz F., *Z filozofii indyjskiej. Kwestie wybrane*, cz. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1985.
- 636) Trafas K., *Polskie modele jednostek pomocniczych*, [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, red. J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996.
- 637) Trankwillus G.S., *Żywoty cesarów: Boski August*, Ossolineum, Wrocław 1987.
- 638) Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauset, J. Trzciniński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
- 639) Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Czytelnik, Warszawa 1988.
- 640) Turner J.H., *Struktura teorii socjologicznej*, tłum. A. Manterys, G. Woroniecka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
- 641) Turowski J., *Socjologia: małe struktury społeczne*. Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2000.
- 642) Turska-Kawa A., *Specyfika motywacji w aktywności politycznej*, [w:] *Osobliwości polskiej demokracji w XXI wieku. Uwarunkowania kulturowo-medialne*, red. J. Golinowski, F. Pierzchalski, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2011.
- 643) Tymieniecki K., *Historia chłopów polskich do końca XIII w.*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- 644) Tyszczyk A., Fiała E., Zajączkowski R., *Wartość i sens. Aksjologiczne aspekty teorii interpretacji*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2003.
- 645) Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 646) *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- 647) Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, [w:] *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.

- 648) Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- 649) Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- 650) Vidal-Naquet P., *Czarny łowca. Formy myśli oraz formy życia społecznego w świecie greckim*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2003.
- 651) Virgili E., *Alexis de Tocqueville. Aktualność demokracji*, tłum. J. Miksztajn, Hachette Polska, Warszawa 2020.
- 652) von Stietencron H., *Hinduizm*, tłum. L. Żylicz, Wydawnictwo Akademickie „Dialog”, 2010.
- 653) Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- 654) Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- 655) Wallis A., *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1971.
- 656) Wallis A., *Socjologia wielkiego miasta*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- 657) Walzer M., *O tolerancji*, tłum. T. Baszniak, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997.
- 658) Warowicki M., Woźniak Z., *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej: od komunikacji do współpracy*, Municipium, Warszawa 2001.
- 659) Wasik Z., *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1993.
- 660) Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2002.
- 661) Weigel G., *Ostateczna rewolucja: Kościół sprzeciwu a upadek komunizmu*, tłum. W. Buchner, Polska Prowincja Dominikanów „W drodze”, Poznań 1995.
- 662) Weisheipl J.A., *Tomasz z Akwinu. Życie, myśl i dzieło*, tłum. Cz. Wesolowski, Polska Prowincja Dominikanów „W drodze”, Poznań 1985.
- 663) Wereszycki H., *Historia Austrii*, Ossolineum, Wrocław 1986.
- 664) Wiatr J.J., *Socjologia stosunków politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.

- 665) Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- 666) Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- 667) Wilson E.O., *O naturze ludzkiej*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1988.
- 668) Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, K.E. Liber, Warszawa 1995.
- 669) Winiarski M., *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] *Pedagogika społeczna - człowiek w zmieniającym się świecie*, red. T. Pilch, I. Lepalczyk, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1995.
- 670) Winniczuk L., *Ludzie, zwyczaje i obyczaje Starożytnej Grecji i Rzymu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2012.
- 671) Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- 672) Witkowski Z., *System Konstytucyjny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- 673) Witkowski, L. *Człowiek i profesjonalizm w pracy socjalnej (czyli jak bronić wolontariat przed wolontaryzmem - spojrzenie filozofa)*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005.
- 674) Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996.
- 675) Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa 2008.
- 676) Wojnowska E., *Wybrane aspekty prawne wolontariatu*, [w:] *Wolontariat w obszarze humanistycznych wyzwań opiekuńczych*, red. B. Kromolicka, Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2005.
- 677) Wojtaszczyk K.A., *Integracja Europejska. Wstęp*, Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.
- 678) Wojtyczka I., *Katedry i kościoły świata. Skarby cywilizacji*, Wydawnictwo Harcerskie „Horyzonty”, Warszawa 2018.
- 679) Wolski J., *Historia powszechna. Starożytność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018.
- 680) Wołodkiewicz W., *Prawo rzymskie - słownik encyklopedyczny*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- 681) Woźniak M.G., *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2004.

- 682) Wódz J., *Z zagadnień organizacji życia społecznego w osiedlach. Patologia społeczna w osiedlach*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1982.
- 683) Wójcik Z., *Historia powszechna. Wiek XVI-XVII*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- 684) Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2005.
- 685) Wróbel A., *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków 2004.
- 686) Wróbel P., *Państwo Franków*, [w:] *Wielka historia świata*, t. 7, red. M. Szulc, Pinnex, Kraków 2001.
- 687) Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- 688) Zajadło J., *Łacińska terminologia prawnicza*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- 689) Zakrzewska J., *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1986.
- 690) Zalewski D., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym: ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
- 691) Załęski P., *Spoleczeństwo cywilne i społeczeństwo polityczne: Hegłowskie kategorie w recepcji Tocqueville'a i Marksa*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie: między idea a praktyką*, red. W. Misztal, A. Kościański, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.
- 692) Załęski P.S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.
- 693) Zawacka I., *Związki zawodowe. Nowe zasady tworzenia i uczestnictwa*, Infor Biznes, Warszawa 2019.
- 694) Zawadzka B., *Samorządowa organizacja mieszkańców w miastach*, [w:] *Państwo - demokracja - samorząd*, red. T. Mołdawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.
- 695) Zgiep M., *Demokracja bezpośrednia a społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Stan prawny oraz praktyka na tle europejskich rozwiązań ustrojowych*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, red. M. Szczegielnik, R. Więckiewicz, Rambler, Warszawa 2018.
- 696) Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
- 697) Zieleniewski I., *O organizacji badań naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1975.

- 698) Zieliński A., *Prawo sądowe*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- 699) Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013.
- 700) Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., *Referendum w państwach Europy*, Fundacja Europea, Warszawa 2003.
- 701) Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- 702) Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Fundacja Europea, Warszawa 2003.
- 703) Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.
- 704) Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Ossolineum, Wrocław 1968.
- 705) Zientara B., *Historia powszechna średniowiecza*, wyd. 4, Trio, Warszawa 1994.
- 706) Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- 707) Zins H., *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001.
- 708) Zins H., *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001.
- 709) Ziółkowski A., *Historia Rzymu*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2004.
- 710) Ziółkowski J., *Urbanizacja, miasto, osiedle*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.
- 711) Ziółkowski M., Pawłowska B., Drozdowski R., *Jednostka wobec władzy*, Nakom, Poznań 1994.
- 712) Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- 713) Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Temida 2, Białystok 2005.
- 714) Zychowicz Z., *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.
- 715) Żelazny M., *Kant dla początkujących*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- 716) Żerkowska-Balas M., *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Scholar, Warszawa 2017.

- 717) Żerokowska-Balas M., *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Scholar, Warszawa 2017.
- 718) Żmigrodzki M., *Encyklopedia politologii. Partie i systemy partyjne*, t. 3, Zakamycze, Kraków 1999.
- 719) Żołyński J., *Indywidualne, procesowe i zbiorowe prawo pracy*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2018.

#### **b) Wykaz zagranicznej literatury**

- 1) Abels H., *Einführung in die Soziologie*, t. 1, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- 2) Achinstein P., Barker S.F., *The Legacy of Logical Positivism: Studies in the Philosophy of Science*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1969.
- 3) Adler B., *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789-1866*, Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006.
- 4) Afonso A., *Social Concertation in Times of Austerity*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013.
- 5) Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- 6) Alteker A.S., *State and Government in Ancient India*, Motilal Banarsidass, New Delhi 1958.
- 7) Altman D., *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- 8) Arbter K., Handler M., Purker E., Tappeiner G., Trattnigg R., *The Public Participation Manual. Shaping the Future Together*, Austrian Society for Environment and Technology, Vienna 2007.
- 9) Arrow K.J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven 1963.
- 10) Atal Y., *Sociology and Social Anthropology in India*, Pearson Education India, Noida 2009.
- 11) Auer A., *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Stämpfli, Bern 2016.
- 12) Aziz A., *Gandhian Economic System: Its Relevance to Contemporary India*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983.
- 13) Bagge D., *Les Idees Politiques En France Sous La Restauration*, Presses Universitaires de France, Paris 1952.

- 14) Bagordo A., *Tyrtaios*, [w:] *Handbuch der griechischen Literatur der Antike. Die Literatur der archaischen und klassischen Zeit*, red. B. Zimmermann, Beck, München 2011.
- 15) Ballardore-Pallieri G., *Diritto costituzionale*, A. Giuffrè editore, Milano 1965.
- 16) Barber B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley 1984.
- 17) Barbey J., *Le Conseil des ministres sous la Restauration*, Domat-Montchrestien, Paris 1936.
- 18) Barron R., *Thomas Aquinas, Spiritual Master*, Crossroad, New York 1996.
- 19) Beirele T.C., Cayford J., *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Resources for the Future, Washington 2002.
- 20) Bekhterev V.M., *Suggestion and its Role in Social Life*, Routledge, London 2015.
- 21) Beneker J., *The Passionate Statesman. Eros and Politics in Plutarch's Lives*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- 22) Benhabib S., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton 1996.
- 23) Berger A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Lawbook Exchange, Clark 2014.
- 24) Berger E., *Das Gemeinderecht als Errungenschaft des Liberalismus*, Universität Wien, Wien 2009.
- 25) Bergner L., *Der italienische Regionalismus. Ein Rechtsvergleich mit dezentralen und föderalen Systemen, insbesondere mit dem deutschen föderativen System*, Dr. Kovac Verlag, Hamburg 2008.
- 26) Berman D.R., *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy*, Routledge, London 2003.
- 27) Berryman S., *Democritus*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy [online]*, Stanford University, Stanford 2016.
- 28) Bethell L., *The Cambridge History of Latin America*, t. 1, Cambridge University Press, Cambridge 1984.
- 29) Bibby J., Holbrook T., *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, wyd. 8, CQ Press, Washington 2004.
- 30) Blair G.S., *Government at the Grassroots*, Palisades Publishers, Los Angeles 1981.
- 31) Blöchliger H., *Kantone - Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich 2005.



- 32) Blum G., *The Rise of Fascism in Europe*, Greenwood Press, Westport 1998.
- 33) Blumenau R., *Philosophy and Living*, Imprint Academic, Exeter 2002.
- 34) Boyle C., *Lotteries for Education*, Imprint Academic, Exeter 2010.
- 35) Breinlinger S., Kelly C., *The Social Psychology of Collective Action*, Routledge, London 2014.
- 36) Brennan T.C., *The Praetorship in the Roman Republic*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- 37) Brewer-Carías A.R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001.
- 38) Bridge C., *Holding India to the Empire: The British Conservative Party and the 1935 Constitution*, Oriental University Press, Indore 1986.
- 39) Briffault R., Reynolds L., *Cases and Materials on State and Local Government Law*, West Academic, Saint Paul 2004.
- 40) Brisson J.P., Vernant J.P., Vidal-Naquet P., Brisson E., *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain*, Liris, Paris 2000.
- 41) Brooks D., *Bobos In Paradise: The New Upper Class and How They Got There*, Simon & Schuster, New York 2001.
- 42) Brooks R.C., *Government and Politics of Switzerland*, World Book Company, Yonkers 1920.
- 43) Bryan F.M., *Real Democracy, The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago 2004.
- 44) Bryce V.J., *The American Commonwealth*, t. 1, Cosimo Classics, New York 2013.
- 45) Buckley A.M., *India*, ABDO Publishing Company, Minneapolis 2011.
- 46) Bull M., Newell J., *Italian Politics: Adjustment Under Duress*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- 47) Butler D., Ranney A., *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute, Washington 1994.
- 48) Butler H., *The Story of Athens*, Kessinger Publishing, Whitefish 2005.
- 49) Canel E., *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*, Penn State University Press, Pennsylvania 2014.
- 50) Canovan M., *The People*, Polity, Cambridge 2005.
- 51) Capretti A., *Direkte Demokratie in Italien*, [w:] *Mehr direkte Demokratie wagen*, red. H. Heußner, O. Jung, Olzog Verlag, München 1999.

- 52) Capretti A., *Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse*, Peter Lang Publishing, Frankfurt 2001.
- 53) Capretti A., *Reformperspektiven zum abrogativen Referendum in Italien*, [w:] *Direkte Demokratie*, red. T. Schiller, V. Mittendorf, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2002.
- 54) Carlen L., *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1976.
- 55) Carr J., *Fighting Emperors of Byzantium*, Pen & Sword, Barnsley 2015.
- 56) Carson L., Martin B., *Random Selection in Politics*, Praeger Publishing, Westport 1999.
- 57) Chadha Y., *Gandhi: A Life*, John Wiley & Sons, Hoboken 1997.
- 58) Chadwick H.M., *Studies on Anglo-Saxon Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 1905.
- 59) Chander N.J., *Coalition Politics: The Indian Experience*, Concept Publishing Company, New Delhi 2004.
- 60) Chantraine P., *Dictionnaire Etymologique de la Langue Grecque: Histoire des Mots*, Klincksieck, Paris 1968.
- 61) Chimenti A., *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma 1993.
- 62) Clifford A., *Imperial Ideology and Provincial Loyalty in the Roman Empire*, University of California Press, California 2000.
- 63) Cohen J., *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, [w:] *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, red. S. Benhabib, Princeton University Press, Princeton 1996.
- 64) Conzelmann H., *Geschichte des Urchristentums*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1978.
- 65) Coppa F.J., *Planning, Protectionism, and Politics in Liberal Italy: Economics and Politics in the Giolittian Age*, The Catholic University of America Press, Washington 1971.
- 66) Corbetta P., Parisi A., *The Referendum on the Electoral Law for the Senate: Another Momentous April*, [w:] *Italian Politics: A Review*, red. C. Mershon, G. Pasquino, t. 9: *Ending the First Republic*, Westview Press, Boulder 1995.
- 67) Corcoran R., Dickenson J., *A Dictionary of Australian Politics*, Allen & Unwin, Crows Nest 2010.

- 68) Creighton J.L., *The Participation Handbook. Making Better Decision Through Citizens Involvement*, Jossey-Bass, San Francisco 2005, s. 109-111.
- 69) Crenshaw J.L., *Book of Proverbs. The Anchor Bible Dictionary*, Doubleday, New York 1992.
- 70) Cronin T.E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- 71) Curran Ch.E., *Catholic Social Teaching 1891. A Historical, Theological, and Ethical Analysis*, Georgetown University Press, Washington 2002.
- 72) da Silva J.A., *O sistema representativo e a democracia semi - directa: democracia participativa*, [w:] *Sistema representativo y la democracia semidirecta. Memoria del Congreso Iberoamericanode Derecho Constitucional*, red. H.A. Concha Cantú, National Autonomous University of Mexico, Mexico 2002.
- 73) Dachs H., *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Manz Verlag, Wien 2006.
- 74) Dahl R.A., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989.
- 75) Dahl R.A., *Who Governs? Democracy and Power in the American City*, Yale University Press, New Haven 2005.
- 76) Dahrendorf R., *Der moderne soziale konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1992.
- 77) Daniels B.C., *New England Nation: The Country the Puritans Built*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.
- 78) Dartmann Ch., Wassilowsky G., Weller T., *Technik und Symbolik vormoderner Wahlverfahren*, Oldenbourg, München 2010.
- 79) Davies N., *The Isles, a History*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- 80) Davis P.K., *100 Decisive Battles: From Ancient Times to the Present*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- 81) Dawson R., *Secrets of Power Negotiating - Inside Secrets from a Master Negotiator*, Career Press, Newburyport 1999.
- 82) de Wolf A., *The Town Meeting: A Manual of Massachusetts Law*, BiblioBazaar, Charleston 2008.
- 83) Dent N., *Rousseau*, Routledge, London, 2005.
- 84) Dewolf A., *The Town Meeting. A manual of Massachusetts Law*, Wentworth Press, Sydney 2019.
- 85) Dey S.K., *Panchayati Raj - a Synthesis*, Asia Publishing House, Mumbaj 1961.

- 86) di Trifiletti G.A., *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Gruppo Maggioli, Rimini 1988.
- 87) Dialer D., Neisser H., Lichtenberger E., *Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit*, Innsbruck University Press, Innsbruck 2010.
- 88) Diamond L., *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999.
- 89) Diamond L., Morlino L., *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005.
- 90) Dickson D., *The People's Government: An Introduction to Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- 91) Donovan M., *Political Sortition for an Evolving World*, Simon Fraser University, Burnaby 2012.
- 92) Dorter K., *Plato's Phaedo: An Interpretation*, University of Toronto Press, Toronto 1982.
- 93) Dowden K., *Olympian Gods, Olympian Pantheon*, [w:] *A Companion to Greek Religion*, red. D. Ogden, John Wiley & Sons, Hoboken 2010.
- 94) Dowlen O., *The Political Potential of Sortition: A study of the random selection of citizens for public office*, Imprint Academic, Exeter 2008.
- 95) Duchkowitsch W., Hausjell F., Hömberg W., *Journalismus als Kultur: Analysen und Essays*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1998.
- 96) Duff D., *Holmes Principles of Physical Geology*, Routledge, London 1993.
- 97) Duncan B., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1958.
- 98) Dworkin R., *Is Democracy Possible Here?* Princeton University Press, Princeton 2006.
- 99) Dyson S.L., *Rome: A Living Portrait of an Ancient City*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2010.
- 100) Echeverri-Gent J., *Politics in India's Decentred Polity*, [w:] *India Briefing. Quickening the Pace of Change*, red. A. Ayres, P. Oldenburg, Routledge, London 2001.
- 101) Ehud B.Z., *The Signs of Jonah: Reading and Rereading in Ancient Yehud*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2003.
- 102) Eichenberger R., *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich 2002.
- 103) Eisenstadt S.N., Kahane R., Shulman D., *Orthodoxy, Heterodoxy and Dissent in India*, De Gruyter Oldenbourg, München 2012.

- 104) Elazar D.J., *American Federalism: A View from the States*, Harpercollins, New York 1984.
- 105) Elster J., *Alexis de Tocqueville. The First Social Scientist*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- 106) Emerson P., *Designing an All-Inclusive Democracy*, Springer, Heidelberg 2007.
- 107) Epstein J., *Alexis De Tocqueville: Democracy's Guide*, HarperCollins, New York 2006.
- 108) Erckel S., *India and the European Union - Two Models of Integration*, GRIN, München 2011.
- 109) Esterbauer F., *Das politische System Österreichs - Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit*, Leykam Verlag, Graz 1995.
- 110) Fabre Ch., *Découverte de la vie publique. Les Collectivités territoriales et la décentralisation*, Dalloz, Paris 2013.
- 111) Farmer B.H., *An Introduction to South Asia*, Routledge, London 1993.
- 112) Farquharson R., *A Theory of Voting*, Yale University Press, New Haven 1969.
- 113) Fasold R., *Sociolinguistics of Language*, Blackwell, Oxford 1990.
- 114) Fauré B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2014.
- 115) Ferstenbert F., Priet P., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2016.
- 116) Filzmaier P., Plaikner P., Duffek K., *Stichwort Wählen*, Böhlau Verlag, Wien 2008.
- 117) Finley M.I., *Democracy Ancient and Modern*, Rutgers University Press, New Brunswick 1973.
- 118) Fishkin J.S., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- 119) Fiske J., *Civil Government in the United States: Considered with Some Reference to Its Origins*, Mifflin Company, Houghton 1904.
- 120) Flacelière R., *La Vie Quotidienne en Grèce au Siècle de Périclès*, Librairie Hachette, Paris 1959.
- 121) Forrest W.G., *A History of Sparta 950-192 B.C*, W.W. Norton & Company, New York 1963.
- 122) Fotheringham P., Kellas J.G., Potter A.M., *American Government and Politics*, Faber & Faber, London 1978.
- 123) Fotopoulos T., *Towards an Inclusive Democracy: The Crisis of the Growth Economy and the Need for a New Liberatory Project*, Cassell, London 1997.
- 124) Frank K., *Indira: The Life of Indira Nehru Gandhi*, HarperCollins, New York 2010.

- 125) Frech S., Kühn B., *Das politische Italien: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur*, Wochenschau Verlag, Schwalbach am Taunus 2012.
- 126) Funk B.Ch., *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, wyd. 14, Leykam Verlag, Graz 2011.
- 127) Gabriel J.M., *Das politische System der Schweiz*, Paul Haupt Verlag, Bern 1997.
- 128) Gardner S., *Morales Seen Winning Bolivia Vote, Reforms in Air*, Reuters, London 2008.
- 129) Gaus F., Kukathas C., *Handbook of Political Theory*, SAGE Publishing, Thousand Oaks 2004.
- 130) Gellner E., *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*, Simon & Schuster, New York 1994.
- 131) George M., *Status of Panchayati Raj in the States of India 1994*, Concept Publishing Company, New Delhi 1995.
- 132) Gharton-Ash T., *The Polish Revolution, Solidarity 1980-1982*, Charles Scribner's Sons, New York 1984.
- 133) Glatzer R.B., *The Occult in Russian and Soviet Culture*, Cornell University Press, Ithaca 1997.
- 134) Gledhill A., *The Republic of India: The Development of its Laws and Constitution*, New York 1970.
- 135) González R., *Democracia directa: el caso de Uruguay*, [w:] *Democracia directa y referendum en America Latina*, red. D. Zovatto, I. Marulanda. A. Lizarazo, R. González, Corte Nacional Electoral, La Paz 2004.
- 136) Gosnell C.B., Lancaster L.W., Rankin R.S., *Fundamentals of American National Government*, McGraw-Hill, New York 1955.
- 137) Green G.P., Haines A., *Asset Building & Community Development*, Sage Publication, London 2002.
- 138) Große E., Trautmann G., *Das politische System Italiens*, [w:] *Italien verstehen*, red. E. Große, G. Trautmann, Primus, Darmstadt 1997.
- 139) Grover V., *Asoka Mehta*, Deep & Deep Publications, New Delhi 1994.
- 140) Gupta U.N., *Indian Parliamentary Democracy*, Atlantic Publishers & Distributors, New Delhi 2003.
- 141) Gutmann A., Thompson D., *Democracy and Disagreement*, Princeton University Press, Princeton 1996.
- 142) Gutmann A., Thompson D., *The Spirit of Compromise*, Princeton University Press, Princeton 2012.

- 143) Haas Ch., *Die Regierungssysteme der Einzelstaaten*, [w:] *Regierungssystem der USA: Lehr - und Handbuch*, red. W. Jäger, Ch.M. Haas, W. Welz, wyd. 3, De Gruyter Oldenbourg, München 2007.
- 144) Habinek T.N., *The World of Roman Song: From Ritualized Speech to Social Order*, Johns Hopkins University Press Press, Baltimore 2005.
- 145) Halperin M.H., Siegle J.T., Weinstein M.M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Routledge, London 2005.
- 146) Hamel D., *Athenian Generals: Military Authority in the Classical Period*, Brill, Leiden 1998.
- 147) Hamon F., *Le Referendum. Etude comparative*, Dalloz, Paris 2012.
- 148) Hanson R.L., *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*, Routledge, London 1998.
- 149) Hardcastle D.A., *Community Practice: Theories and Skills for Social Workers*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- 150) Harrigan J.J., *Politics and Policy in States and Communities*, Pearson, New York 1994.
- 151) Heidenheimer A.J., Johnston M., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publisher, Piscataway Township 2011.
- 152) Helg F., *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Schulthess Juristische Medien AG, Zrich 2007.
- 153) Henriot P.J., DeBerri E.P., Schultheis M.J., *Catholic Social Teaching: Our Best Kept Secret*, Orbis Books, Washington 1992.
- 154) Holmes L., *Communism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- 155) Horwitz H., *Parliament, Policy and Politics in the Reign of William III*, Manchester University Press, Manchester 1977.
- 156) Huntington S.P., *Who Are We?: The Challenge to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York 2005.
- 157) Isley P.J., *Enhancing the Volunteer Experience: New Insights in Strengthening Volunteer Participation, Learning and Commitment*, Jossey-Bass, San Francisco 1990.
- 158) Jacobs P., Conlin D., *Campus Martius: The Field of Mars in the Life of Ancient Rome*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
- 159) Jędruch J., *Constitutions, Elections, and Legislatures of Poland, 1493-1993*, EJJ Books, New York 1998.

- 160) Jörg A., *Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Duncker & Humblot, Berlin 1992.
- 161) Joshi G.N., *The Constitution of India*, Macmillan, London 1954.
- 162) Judd W., *A Landscape History of New England*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 2013.
- 163) Julkunen I., Heikkilä M., *User Involvement in Personal Social Services*, [w:] *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*, red. B. Valkenburg, R. van Berkel, Policy Press, Bristol 2007.
- 164) Kahane R., *India: A Syncretic Mode of Economic Legitimation*, [w:] *Orthodoxy, Heterodoxy and Dissent in India*, red. D. Shulman, De Gruyter Oldenbourg, München 1984.
- 165) Kalisiak-Medelska M., *Public Participation in the Municipalities of Polish Voivodeships. A Presentation of the Research Findings*, [w:] *Social and Economic Development and Regional Politics: Space in a Time of Economic Change*, red. P. Hlavacek, P. Olsova, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Ústí nad Labem 2013.
- 166) Kalyvas A., Katznelson I., *Liberal Beginnings: Making a Republic for the Moderns*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- 167) Karamanolis G., *Plutarch*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy [online]*, Stanford University, Stanford 2014.
- 168) Karlhofer F., *Direkte Demokratie - ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung*, [w:] *Offen in eine gemeinsame Zukunft. FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle*, red. A. Kahl, Manz Verlag, Wien 2012.
- 169) Kerenyi K., *The Heroes of the Greeks*, Thames & Hudson, London 1959.
- 170) Khan L.A., *A Theory of Universal Democracy: Beyond the End of History*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2003.
- 171) Kieserling A., *Kommunikation unter Anwesenden: Studien über Interaktionssysteme*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1999.
- 172) Kiljunen K., *The European Constitution in the Making*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2004.
- 173) Kimmel A., *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten: Textausgabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis*, Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co, München 1987.



- 174) Kincaid J., *Local Autonomy in the United States of America. Report Prepared for the Japan Local Government Center*, Easton 1998.
- 175) Kinzl K., *A Companion to the Classical Greek World*, Blackwell, Oxford 2006.
- 176) Kirk J.A., *India and the World Bank: The Politics of Aid and Influence*, Anthem Press, London 2011.
- 177) Kohout F., *Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik*, Lit Verlag, Münster 2002.
- 178) Kopetz H., *Soziokultureller Wandel Im Verfassungsstaat: Phänomene Politischer Transformation. Festschrift Fur Wolfgang Mantl Zum 65. Geburtstag*, Böhlau Verlag, Wien 2004.
- 179) Köppl S., *Das politische System Italiens. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.
- 180) Krähnke U., *Selbstbestimmung. Zur gesellschaftlichen Konstruktion einer normativen Leitidee*, Velbrück Verlag, Weilerswist 2007.
- 181) Kriesi H., Trechsel A.H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- 182) Krzywoszyński P., *Voting in a Pluralistic World. Some Democratic Paradoxes Concerning Referendums*, [w:] *Philosophical Challenges of Plurality in a Global World*, red. D. Díaz-Soto, D. Manzanero, B. Thoilliez, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2014.
- 183) Kulke H., Rothermund D., *A History of India*, Routledge, London 2004.
- 184) Kumar R., *Universal's Guide to the Constitution of India*, Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd., New Delhi 2016.
- 185) Kumar-Malik Y., *India: The Years of Indira Gandhi*, Brill Publishers, Leiden 1988.
- 186) Kuper R., *The many democratic deficits of the European Union*, [w:] *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, red. A. Weale, M. Nentwich, Routledge, London 1998.
- 187) Kurtz L.R., *Gods in the Global Village: The World's Religions in Sociological Perspective*, Pine Forge Press, Newbury Park 2007.
- 188) Kutter M., *Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie*, Ammann, Zürich 1996.
- 189) Ladner A., *Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford University Press, Oxford 2011.

- 190) Lal V., *The History of History: Politics and Scholarship in Modern India*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- 191) Lanchester F., *Le innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra 'stimolo' e 'rottura'*, [w:] *I referendum elettorali. Seminario di studio e documantezione*, red. F. Lanchester, Bulzoni, Roma 1992.
- 192) Langton S., *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978.
- 193) Larrosa S.Ch., *25 años de demoracracia directa en el Uruguay: razones del fracas/claves de éxito*, Universidad Pública de la República, Montevideo 2010.
- 194) Laudy M., *The Vatican Mediation of the Beagle Channel Dispute: Crisis Intervention and Forum Building*, [w:] *Words Over War: Mediations and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, red. M.C. Greenberg, J.H Barton, M.E. McGuinness, Rowman & Littlefield, Lanham 2000.
- 195) Lelieveldt H., Princen S., *The Politics of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- 196) Lenin W., *Karl Marx: A Brief Biographical Sketch with an Exposition of Marxism*, Foreign Languages Press, Beijing 1967.
- 197) Libonati M.E., *State Constitutions and Local Governments*, [w:] *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, red. N. Steytler, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005.
- 198) Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999.
- 199) Lindaman K.L., *Direct Democracy: The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, Central European University Press, Baltimore 2011.
- 200) Linder W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, Paul Haupt Verlag, Bern 2005.
- 201) Linder W., Vatter A., *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics*, [w:] *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.E. Lane, Frank Cass Publisher, London 2001.
- 202) Linker H., *The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma*, Praeger Publishing, Westport 1954.
- 203) Lissidini A., *Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*, Escuela de Política y Gobierno - UNSAM, Buenos Aires 2007.

- 204) Little T.H., Ogle D.B., *The Legislative Branch of State Government: People, Process, and Politics*, ABC-Clio, Santa Barbara 2006.
- 205) Liza J.J., A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996.
- 206) Lockard D., *The Politics of State and Local Government*, Macmillan, New York 1969.
- 207) Lockridge K., *A New England Town*, W.W. Norton & Company, New York 1985.
- 208) Lombard M., G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2015.
- 209) Lovell S.E., *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade and Domestic Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2003.
- 210) Luciani M., Volpi M., *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari 1992.
- 211) Luthardt W., *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Nomos, Baden-Baden 1994.
- 212) Lyer R.N., *The Moral and Political Thought of Mahatma Gandhi*, Oxford University Press, Oxford 1973.
- 213) Macdonald A.F., *American City Government and Administration*, Crowell, New York 1951.
- 214) Macfarlane A.G., Estep A.L., *Mastering Council Meetings: A Guidebook for Elected Officials and Local Governments*, CreateSpace, Scotts Valley 2013.
- 215) Maddex R.L., *Constitutions of the World*, CQ Press, Washington 2008.
- 216) Maheshwari B., *Studies in Panchayati Raj*, Metropolitan Book Company, New Delhi 1963.
- 217) Maity S.K., *A.L. Basham Problems and Perspectives of Ancient Indian History and Culture*, Abhinav Publications, New Delhi 1997.
- 218) Majumdar A.K., Singh B., *Regionalism In Indian Politics*, Radha Publications, New Delhi 1997.
- 219) Manatschal A., *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich: Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt*, Nomos, Baden-Baden 2013.
- 220) May Ch., *Building Democracy in South Asia*, Lynne Rienner Publishers, London 2000.
- 221) McGann A., *The Logic of Democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, University of Michigan Press, Michigan 2006.
- 222) McKee Jr C.D., *Local and State Government*, [w:] *Modernizing American Government: the demands of social change*, red. M. S. Stedman Jr., Prentice-Hall, New Jersey 1968.

- 223) Meier H., *Zur Geschäftsordnung: Technik, Taktik bei Versammlungen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.
- 224) Menighetti R., *Le idee che diventano politica. Linee di storia dalla Polis alla Democrazia Partecipativa*, Cittadella Editrice, Asisi 2004.
- 225) Meyer P.J., *Uruguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Washington 2010.
- 226) Mignolo W., *The Idea of Latin America*, Blackwell, Oxford 2008.
- 227) Mitra S.K., *Making Local Government Work: Local Elites, Panchayati Raj and Governance in India*, [w:] *The Success of India's Democracy*, red. A. Kohli, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- 228) Mitra S.K., Singh V.B., *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*, Sage Publications, New York 1999.
- 229) Moeckli S., *Das politische System der Schweiz verstehen*, Tobler, Altstätten 2007.
- 230) Moeckli S., *So funktioniert direkte Demokratie*, UTB GmbH, Stuttgart 1994.
- 231) Moraes F., *Jawaharlal Nehru*, Jaico Publishing House, Mumbai 2008.
- 232) Moraña M., Dussel E., Jáuregui C.A., *Coloniality at Large: Latin America and the Postcolonial Debate*, Duke University Press, Durham 2008.
- 233) Morand-Deviller J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris 2016, s. 200-201.
- 234) Moro G., Vannini I., *Italian Civil Society Facing New Challenges*, Fondaca - Active Citizenship Foundation, Roma 2006.
- 235) Morris I., *Classical Greece: Ancient Histories and Modern Archaeologies*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- 236) Mosley I., *In The Name Of The People*, Imprint Academic, Exeter 2013.
- 237) Mullen J.R., *Connecticut Town Meeting Records During the American Revolution*, t. 2, Heritage Books, Philadelphia 2013.
- 238) Murray A.C., *Germanic Kinship Structure: Studies in Law and Societies in Antiquity and the Early Middle Ages*, Pontifical Institute of Mediaeval Studies, Toronto 1983.
- 239) Namboodiripad E.M.S., *Mahatma i gandhyzm*, Książka i Wiedza, Warszawa 1959.
- 240) Narayan J., *Swaraj for the People*, Sarva Seva Sangh Prakashan, Varanasi 1977.
- 241) Nay O., *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris 2008.
- 242) Neuhofer H., *Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, wyd. 2, Verlag Österreich, Wien 1998.

- 243) Nohlen D., *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, [w:] *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, red. D. Nohlen, B.M. Fernández, Nueva Sociedad, Caracas 1998.
- 244) Nohlen D., *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske und Budrich, Opladen 2004.
- 245) Nolt S.M., *A History of the Amish*, Good Books, Intercourse 1992.
- 246) Öhlinger T., Eberhard H., *Verfassungsrecht*, wyd. 12, Facultas Universitätsverlag, Wien 2019.
- 247) Paladin L., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua 1998.
- 248) Palmer N.D., *The Indian Political System*, Houghton Mifflin, Boston 1961.
- 249) Pasquino G., *La promozione dei Referendum elettorali*, [w:] *Politica in Italia. Ifatti dell'anno e le interpretazioni*, red. M. Caciagli, D.I. Kertzer, Il Mulino, Bologna 1996.
- 250) Patil V.T., Lokapur I.A., *Gandhi's Concept of Decentralisation: Analysis*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983.
- 251) Patil V.T., Lokapur I.A., *Gandhi's Concept of Decentralisation: Analysis*, [w:] *Studies on Gandhi*, red. V.T. Patil, Sterling Publishers, New Delhi 1983.
- 252) Pelinka A., *Gesetzgebung im politischen System Österreichs*, [w:] *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, red. W. Ismayr, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- 253) Pelinka A., Rosenberger S., *Österreichische Politik. Grundlagen - Strukturen - Trends*, wyd. 3, Facultas Universitätsverlag, Wien 2007.
- 254) Penniman H.R., Hathorn G.B., *American Government and Politics: National, State and Local*, D. Van Nostrand Company Inc, New York 1958.
- 255) Perlas N., *Shaping Globalization: Civil Society, Cultural Power and Threefolding*, New Society Publishers, Canada 2003.
- 256) Pieper J., *Systematische Einführung in die Enzyklika Quadragesimo Anno*, [w:] *Werke in acht Bänden*, red. W. von Berthold, t. 1, Felix Meiner Verlag, Hamburg 2004.
- 257) Pollard A.F., *The Evolution of Parliament*, Longman, London 1926.
- 258) Pomeroy S., Stanley M.B., Walter D., Roberts J.T., *Ancient Greece: A Political, Social, and Cultural History*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- 259) Porter K.H., *County and Township Government in the United States*, Macmillan, New York 1922.
- 260) Powell J.E., *The History of Herodotus*, Cambridge University Press, Cambridge 1939.
- 261) Powicke F.M., *Stephen Langton*, Clarendon Press, Oxford 1928.

- 262) Press C., Verburg K., *State and Community Governments in the Federal System*, John Wiley & Sons, Hoboken 1979.
- 263) Purdue W.D., *Sociological Theory: Explanation, Paradigm, and Ideology*, Mayfield Publishing Company, California 1986.
- 264) Putnam R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.
- 265) Pylee M.V., *Constitutional Government in India*, S Chand & Company, New Delhi 2004.
- 266) Quermonne J.L., *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, Paris 1994.
- 267) Quillien P.J., *Tout savoir sur les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2017.
- 268) Rabin J., Bowman J.S., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration. Public Administration and Public Policy*, Dekker, New York 1984.
- 269) Raj S.R., Goh G.H., *Managing, Globalisation: Lessons from China And India*, World Scientific Publishing, Singapore 2010.
- 270) Raséra M., *La démocratie locale*, L.G.D.J. Risse, Paris 2002.
- 271) Rauf M.A., *Indian Village in Guyana: A Study of Cultural Change and Ethnic Identity*, Brill Academic Pub, Leiden 1974.
- 272) Redfield J.M., *Nature and Culture in the Iliad: The Tragedy of Hector*, Duke University Press, Durham 1994.
- 273) Rimmelspacher U., *Interaktives Fernsehen: Technik, Entwicklungspotenziale und Bedeutung im CRM* Shaker, Düren 2007.
- 274) Robert A., *A History of Organized Labor in Uruguay and Paraguay*, Praeger Publishing, Westport 2005.
- 275) Robinson D., *Town Meeting: Practicing Democracy in Rural New England*, University of Massachusetts Press, Amherst 2011.
- 276) Roett R., *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Praeger Publishing, Westport 1999.
- 277) Saint S., Lawson J.R., *Rules for Reaching Consensus: a Modern Approach to Decision Making*, Pfeiffer & Company, San Diego 1994.
- 278) Salomone A.W., *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making 1900 -1914*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1945.
- 279) Sarason S.B., *Psychological Sense of Community: Prospects for a Community Psychology*, Jossey-Bass, San Francisco 1974.

- 280) Sarkissian W., Cook A., Walsh K., *Community Participation in Practice*, Murdoch University, Perth 1997.
- 281) Sartori G., *From the Sociology of Politics to Political Sociology*, [w:] *Politics and the Social Sciences*, red. S.M. Lipset, Oxford University Press, Oxford 1969.
- 282) Sassoon D., *Contemporary Italy: Politics, Economy and Society Since 1945*, Routledge, London 2014.
- 283) Schäfer M., *Referenden, Wahlrechtsreformen und politische Akteure im Strukturwandel des italienischen Parteiensystems*, [w:] *Politische Parteien in Europa*, t. 1, LIT Verlag, Münster 1998.
- 284) Schoenfeld B.N., *Federalism in India*, Public Affairs Press, Washington 1960.
- 285) Schroeder L., *Local Government Organization and Finance: United States*, [w:] *Local Governance in Industrial Countries*, red. A. Shah, The World Bank, Washington 2006.
- 286) Selman F., *From Physics to Metaphysics*, Saint Austin Press, Brockley 2001.
- 287) Sen S.N., *Ancient Indian History and Civilization*, South Asia Books, New Delhi 1988.
- 288) Setälä M., *Referendums and Democratic Government*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1999.
- 289) Shaw A.G.L., *The story of Australia*, Faber & Faber, London 1972.
- 290) Simon J.L., *Basic Research Methods in Social Science: The Art of Empirical Investigation*, Random House, New York 1969.
- 291) Singh U., *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*, Concept Publishing Company, New Delhi 2009.
- 292) Singhal D.P., *A History of the Indian People*, Methuen, London 1983.
- 293) Sinha B.K., Iyer K.G., *Panchayati Raj and Local Governance. Through the Eyes of Writers and Thinkers*, National Institute of Rural Development, Hyderabad 2009.
- 294) Sly J.F., *Town Government in Massachusetts*, Cambridge University Press, Cambridge 1930.
- 295) Smith D.M., *Modern Italy. A Political History*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1997.
- 296) Smith G., *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A Report for the Power Inquiry*, The Power Inquiry, London 2005.
- 297) Snider C.F., *Local Government in Rural America*, Appleton-Century-Croft, New York 1957.
- 298) Spagna-Musso E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, t. I: *Il potere d'iniziativa legislativa*, E. Jovene editore, Napoli 1958.

- 299) Spear P., Thapar R., Spear T.G., *A History of India*, t. 2, Penguin Books, London 1990.
- 300) Spiegel B.C., *Citizen Participation in Federal Programs. A Review*, [w:] *Perspectives on the American Community*, red. R. L. Warren, Rand McNally, Chicago 1973.
- 301) Spotts F., Wieser T., *Italy: A Difficult Democracy: A Survey of Italian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.
- 302) Stauffacher W., *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen*, Tschudi & Co, Glarus 1964.
- 303) Stein M., *How the States Got Their Shapes*, Smithsonian Books, New York 2008.
- 304) Steiner H.J., Alston P., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2000.
- 305) Stewart R., *Public office in early Rome: Ritual procedure and political practice*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998.
- 306) Suda I.P., *Indian Constitutional Development and National Movement*, Jai Prakash Nath & Company, Meerutt 1956.
- 307) Syed A.H., *The Political Theory of American Local Government*, Random House, New York 1966.
- 308) Tenorio-Trillo M., *Latin America: The Allure and Power of an Idea*, University of Chicago Press, Chicago 2017.
- 309) Thimmel S., Bruns T., *Uruguay: Ein Land in Bewegung*, Assoziation, Hamburg 2010.
- 310) Toffler A., Toffler H., *Revolutionary Wealth*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York 2006.
- 311) Torbjörn L., H. Bäck, *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur AB, Lund 2008.
- 312) Trautmann G., *Das politische System Italiens*, [w:] *Die politischen Systeme Westeuropas*, red. W. Ismayr, Leske und Budrich, Opladen 1999.
- 313) Turner J.H., *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth Publishing, Marceline 2002.
- 314) Turner M., *Town Meeting Means Me*, Houghton Mifflin, Boston 1951.
- 315) Vatter A., *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden 2014.
- 316) Vatter A., *Kantonale Demokratie im Vergleich. Entstehung, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leske-Budrich, Opladen 2002.
- 317) Verpeaux M., Janicot L., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris 2015.



- 318) Verpeaux M., *La Constitution et les collectivites*, [w:] *Les collectivites territoriales*, red. M. Bonnard, Dalloz, Paris 2009.
- 319) Verpeaux M., *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Paris 2011.
- 320) Visher E., *Heimat und Welt. Studien zur Geschichte einer schweizerischen Landsgemeinde-Demokratie*, Francke Verlag, Bern 1983.
- 321) Vithayathil T., *Mahatma Gandhi and Promotion of Human Rights*, Pontificia Universitas Lateranese, Rome 1993.
- 322) von Hesse-Wartegg E., *Zwischen Anden und Amazonas: Reisen nach Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay*, wyd. 3, Salzwasser-Verlag, Paderborn 2011.
- 323) von Liliencron R.F., *Allgemeine Deutsche Biographie*, t. 43, Duncker & Humblot, Berlin 1902.
- 324) Wagner Ch., *Das politische System Uruguays*, [w:] *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika: Eine Einführung*, red. K. Stüwe, S. Rinke, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- 325) Wagner Ch., *Politik in Uruguay 1984-1990. Probleme der demokratischen Konsolidierung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1991.
- 326) Walter R., Mayer H., Kucsko-Stadlmayer G., *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Manz Verlag, Wien 2007.
- 327) Warf P.H., *Uruguay - Zimbabwe*, [w:] *Constitutions of the Countries of the World*, red. G.H. Flanz, t. 20, Oceana Publications, New York 2003.
- 328) Warren R.L., *Perspectives on the American Community*, Rand McNally, Chicago 1973.
- 329) Weber P., *Gesetzgebung im politischen System Italiens*, [w:] *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, red. W. Ismayr, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- 330) Weber P., *Italiens demokratische Erneuerung. Anpassungsprobleme einer "schwierigen" Demokratie (1989-1994)*, [w:] *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, red. W. Steffani, U. Thaysen, Westdeutsche Verlag, Opladen 1995.
- 331) Weiner M., *Ancient Political Theory and Contemporary Politics*, [w:] *Orthodoxy*, red. S.N. Eisenstadt, R. Kahane, D. Shulman, Mouton Publishers, Berlin 1984.
- 332) Whitley J., *The Archaeology of Ancient Greece*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- 333) Widder R., *Burgenland: vom Grenzland im Osten zum Tor in den Westen*, t. 1, Böhlau Verlag, Wien 2000.

- 334) Wienczek H., *The Smithsonian Guide to Historic America: Southern New England*, Stewart Tabori & Chang, New York 1998.
- 335) Williams Ch., *Charles de Gaulle: Ostatni wielki Francuz*, tłum. A. Chajewski, Amber, Warszawa 2007.
- 336) Wilson J.Q., *American Government: Institutions and Policies*, Cengage Learning, Andover 2010.
- 337) Wilson P.G., *Tocqueville and Beaumont in America*, Oxford University Press, Oxford 1938.
- 338) Winterling A., *Politics and Society in Imperial Rome*, John Wiley & Sons, Hoboken 2009.
- 339) Wood I., *The Merovingian Kingdoms*, Longman, London 1994.
- 340) Yakubovich I., *Sociolinguistics of the Luvian Language*, Brill, Leiden 2010.
- 341) Zimmerman J.F., *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Praeger Publishing, Westport 1999.
- 342) Zuckerman M., *The Social Context of Democracy in Massachusetts*, William and Mary Quarterly, New York 1968.

## CZASOPISMA

### a) Wykaz polskich czasopism

- 1) Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8.
- 2) Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, „Krytyka Polityczna”, t. 29, nr 1, Warszawa 2012.
- 3) Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja” 2008, nr 3.
- 4) Barcz J., *Inicjatywa obywatelska - aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.
- 5) Błażejczyk M., A Jurewicz., Kozłowska B., Strózczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Inspektora Pracy”, 1990, nr 8.
- 6) Bogacz-Wojtanowska E., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie gmin i powiatów Województwa Małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7.

- 7) Bokajła W., Dziubka K., *Spoleczeństwo obywatelskie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 2285.
- 8) Boruckowski M., *Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.
- 9) Branecki T., *System ustrojowy Kantonu Appenzell Innerrhoden*, „Rocznik Katedry Badań Niemcoznawczych Uniwersytetu Łódzkiego: Niemcy-Austria-Szwajcaria” 2012, t. 5.
- 10) Bywalec G., *Uwarunkowania rozwoju samorządności wiejskiej w Indiach*, „Więś i Rolnictwo” 2004, nr 1.
- 11) Cieśla S., *Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców w osiedlach mieszkaniowych*, „Studia Socjologiczne” 1971, nr 1.
- 12) Cześnik M., *Uczestnictwo wyborcze: teoretyczne przesłanki, modele wyjaśniania, analizy empiryczne*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2.
- 13) Czyż K., *Spoleczeństwo obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, t. 3, nr 1.
- 14) Danel Ł., *Lokalne referendum odwoławcze - rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, t. 926, nr 2.
- 15) Dobrowolski P., Gorywoda Ł., *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, t. 11, nr 1.
- 16) Dojwa K., Placety J., *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1.
- 17) Dylus A., *Referendum a demografia*, „Przegląd Powszechny” 1996, nr 4.
- 18) Fiktus P., *Interpretacje virtù Niccolò Machiavellego w nauce polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” (*Studia Erasmiiana Wratislaviensia*) 2008, z. 3.
- 19) Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, t. 33, nr 3.
- 20) Gawłowski R., *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 1.
- 21) Gliński P., *Ocena badań lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w wybranych gminach*, „Asocjacje” 1999, nr 3-4.
- 22) Gorączko J., *Analiza zjawiska partycypacji społecznej w wybranych polskich miastach jako narzędzia komunikacji społecznej*, „Media-Kultura-Komunikacja Społeczna” 2016, t. 12, nr 3.

- 23) Gosiewski J., *Niektóre problemy wykorzystania instytucji naukowych w działalności administracji państwowej*, „OMT” 1974, nr 6.
- 24) Gowin J., *Choroby polskiej demokracji*, „Rzeczpospolita”, nr 50, 15-16 grudzień 2001.
- 25) Górecki M., *Wolontariat - idea, organizacja, doświadczenia*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Nauki Społeczne” 2013, nr 1.
- 26) Grabowska M., *Poza polityką i demokracją*, [w:] *Młodzież szkolna o rynku i demokracji*, red. K. Kosela, „Edukacja Dorosłych” 2000, t. 29, nr 4.
- 27) Grzeszczak R., *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 3.
- 28) Gulczyński M., *Alternatywne orientacje w politologii*, „Zeszyty Naukowe ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2009, z. 1.
- 29) Gulińska E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4.
- 30) Hrehorowicz A., *Obywatel w demokratycznym państwie prawa. Ewolucja statusu jednostki z równością w tle*, „Kultura i Edukacja” 2014, nr 4.
- 31) Iwanicka J., *Statut sołectwa*, „Gazeta Sołecka”, t. 253, nr 1.
- 32) Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
- 33) Jabłoński M., *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 51.
- 34) Jabłoński M., *Uwagi o referendum gminnym*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997, nr 4.
- 35) Jasiołkowski K., *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 7, nr 3.
- 36) Jaśko K., Kossowska M., *Wpływ wartości na rozumienie pojęcia demokracji*, „Psychologia Społeczna” 2008, t. 3, nr 3.
- 37) Kajdanek K., *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12.
- 38) Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna - przymus czy rzeczywista potrzeba?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 241.
- 39) Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- 40) Kieres L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństw obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.

- 41) Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych - zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
- 42) Kołodziejczyk D., *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2016, t. 173.
- 43) Kołomycew A., *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1-2.
- 44) Kruszewska-Gagoś M., *Referendum lokalne jako forma bezpośredniego sprawowania władzy przez wspólnoty samorządowe*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, t. 38-39, nr 2-3.
- 45) Krzywoszyński P., *Referendum: przyczynek do historii sporów o zakres demokracji bezpośredniej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, z. 1.
- 46) Kudrycka B., *Kontrola społeczna a udział społeczeństwa w wykonywaniu zadań administracji*, „Organizacja-Metody-Technika” 1984, nr 6.
- 47) Kuś B., *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1.
- 48) Kuźlewska E., *Landsgemeinde - demokracja na świeżym powietrzu. Czy głosowanie jawne nadal ma sens?*, „Political Preferences” 2017, nr 15.
- 49) Łapińska H., *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2012, nr 4.
- 50) Marczevska-Rytko M., *Szwajcarski system demokracji bezpośredniej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2001, t. 8, nr 1.
- 51) Matyja M., *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli - specyfika systemu federalnego Szwajcarii*, „Obywatel” 2009, nr 2.
- 52) Matyja M., *System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia*, „Kultura i Historia” 2009, nr 16.
- 53) Matysiak A., *Kapitał jako proces*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2008, nr 6.
- 54) Michalska E., *Podjęmowanie decyzji w warunkach niepełnej informacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2012, nr 898.
- 55) Mordwiłko J., *O możliwościach inicjowania referendum przez grupę obywateli*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2002, t. 49, nr 4.
- 56) Musiał-Karg M., *Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach. Wybrane uwagi na temat referendum, inicjatywy ludowej i zgromadzenia ludowego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, t. 12, nr 2.

- 57) Mycielski A., *Ze studiów nad szwajcarską demokracją kantonalną (na przykładzie Glarus)*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1970, nr 23.
- 58) Niemiec W., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12.
- 59) Ninard G., *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1.
- 60) Noworól K., *Uczestnictwo publiczne i konsultacje społeczne w Lokalnych Programach Rewitalizacji*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, nr 1.
- 61) Ogonowska A., *Vademecum informacji o prawie Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” 2003, nr 2.
- 62) Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1.
- 63) Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/ WE*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1.
- 64) Olejniczak-Szałowska E., *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8.
- 65) Osiatyński W., *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 7.
- 66) Pachocka M., *Społeczny potencjał Francji jako czynnik jej mocarstwowej pozycji w XXI w.*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2013, nr 25.
- 67) Palmer N., *Lokalne systemy polityczne w Południowej Azji: eksperymenty w demokratycznej decentralizacji*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1967, nr 23.
- 68) Pietrzyk D.I., *Liberalne, demokratyczne czy obywatelskie? Społeczeństwo demokratyczne a liberalna demokracja*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2.
- 69) Ponikowski B., *Dialektyka społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego w myśli politycznej Antoniego Gramsciego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 2285.
- 70) Potoczek A., *Zaufanie jako czynnik kształtujący proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2011, t. 5, nr 2.
- 71) Ptak A., *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 1.
- 72) Pułło A., *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, nr 2.

- 73) Rachwał M., *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
- 74) Rachwał M., *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1.
- 75) Rytel A., *Referendum oraz inicjatywa ludowa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w konstytucjach i praktyce okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. 15, nr 1.
- 76) Rytel-Warzocho A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd prawa konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- 77) Sadurski W., *Wszyscy jesteśmy ustawodawcami*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 15.
- 78) Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, nr 1.
- 79) Schick P., *Jakie korzyści dla wsi i straty dla gmin przyniesie fundusz sołecki*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 18.
- 80) Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 6.
- 81) Sorychta-Wojczyk B., *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2015, nr 78.
- 82) Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.
- 83) Stypułkowski W., *Aktywność obywatelska - pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2012, nr 5.
- 84) Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu politycznym - oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
- 85) Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12.
- 86) Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, nr 2.
- 87) Turowski J., *Osiedle mieszkaniowe jako podstawa struktury społecznej miasta*, „Studia Socjologiczne” 1967, nr 4.
- 88) Turowski J., *Społeczność lokalna*, „Studia Socjologiczne” 1977, t. 66, nr 3.

- 89) Turska A., *Systemowa analiza instytucji samorządu mieszkańców (Podstawowe założenia teoretyczne i ustalenia empiryczne badań prawnych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych stymulatorów działania samorządu mieszkańców)*, „Przegląd Socjologiczny” 1985, t. 35, nr 1.
- 90) Uziębło P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 737/08* „Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2.
- 91) Veber O., *Walka kast*, „Forum” 1997, nr 20.
- 92) Wasilewski J., *Przewidywane zachowania wyborcze w referendum akcesyjnym i ich nieoczywiste determinanty*, „Studia Socjologiczne” 2002, nr 3.
- 93) Wiatrak A.P., *Sektor publiczny - istota, zakres i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania” 2005, t. 10, nr 4.
- 94) Wódz J., *Polityczny charakter demokracji lokalnej*, „Regiony Polski” 2002, nr 4.
- 95) Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24.
- 96) Wróbel S., *Referendum gminne*, „Chorzowskie Studia politologiczne” 2008, nr 1.
- 97) Zell Z., *Wybory sołeckie i osiedlowe*, „Wspólnota” 1990, nr 32.
- 98) Zgórniak M., *Przygotowania wojenne hitlerowskich Niemiec w dobie „Anschlussu” Austrii (XI 1937 - III 1938)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1966, t. 140, z. 17.
- 99) Żukowski A., *Dylematy demokracji XXI wieku: wybory rytualne czy balotaż partycypacyjny?*, „Przegląd Politologiczny” 2005, t. 10, nr 2.

#### **b) Wykaz zagranicznych czasopism**

- 1) Alexandrowicz C.H., *Is India a Federation?*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1954, t. 3, nr 3.
- 2) Altman D., *Democracia directa en el continente americano: Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, „Política y gobierno” 2005, t. 12, nr 2.
- 3) Andre P., Enserink B., Connor D., *Public Participation. International Best Practice Principles*, “International Association for Impact Assessment” 2006, nr 4.
- 4) Arnstein S., *A Ladder of Citizen Participation*, “Journal of the American Institute of Planners” 1969, t. 35, nr 4.
- 5) Auer A., *Constitutional Justice and Democracy by Referendum*, „Science and Technique of Democracy” 1995, nr 14.



- 6) Augustyniak M., *Caractère illusoire des droits des citoyens dans l'espace public d'après l'exemple du com et du budget participatif*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 7.
- 7) Baccaro L., Simoni M., *Policy Concentration in Europe*, „Comparative Political Studies” 2008, t. 41, nr 10.
- 8) Bachrach P., Baratz M.S., *Two Faces of Power*, „American Political Science Review” 1962, t. 56, nr 4.
- 9) Bannerjee B., *Indian Village Community: Evolution and Transformation*, “Journal o Asiatic Society” 1974, nr 1.
- 10) Berti M., *L'antropomimo Megakles sugli Ostraka di Atene: considerazioni prosopografiche, storiche e istituzionali*, „Minima Epigraphica et Papyrologica” 2001, t. 4, nr 5.
- 11) Bouricious T., *Democracy Through Multi - Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, “Journal of Public Deliberation” 2013, t. 9, nr 1.
- 12) Breuer D., *Instituciones de democracia directa*, „Democratization” 2007, t. 14, nr 4.
- 13) Brockmann E., Anthony W., *Tacit Knowledge and Strategic Decision Making*, „Group & Organization Management” 2002, t. 27, nr 4.
- 14) Buriano A., *Ley de Caducidad en Uruguay y esencia ético-política de la izquierda*, „Perfiles Latinoamericanos” 2011, t. 19, nr 38.
- 15) Carriquiry A.L., *Election Forensics and the 2004 Venezuelan Presidential Recall Referendum as a Case Study*, “Statistical Science” 2011, t. 26, nr 4.
- 16) Chevillet-Hiver C., *La consultation locale à l'initiative des électeurs*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2001, nr 21.
- 17) Chęciński R., Departout A., Mądry T., *La souveraineté ou les souverainetés? Réflexions sur les relations entre souveraineté de l'État et souveraineté de la nation*, “The Central European Journal of Social Sciences and Humanities” 2013, t. 2.
- 18) Clark L.P., *A Psychological Study of Sycophancy*, „Psychoanalytic Review” 1934, nr 21.
- 19) Coakley J., *Ireland's Unique Electoral Experiment: The Senate Election of 1925*, „Irish Political Studies” 2005, t. 20, nr 3.
- 20) Codogno L., *Italy's Constitutional Referendum - Mapping Possible Political Scenarios*, „School of European Political Economy” 2016, nr 1.
- 21) Crouwel J.H., *Chariots and other Wheeled Vehicles in Iron Age Greece*, “The Classical Review”, 1993, t. 45, nr 1.
- 22) D'Alimonte R., *La transizione italiana: il voto regionale del 23 Aprile*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 1995, t. 3, nr 25.

- 23) Dahl R.A., *The Problem of Civic Competence*, "Journal of Democracy" 1992, t. 3, nr 4.
- 24) Dahms H., *From Creative Action to the Social Rationalization of the Economy: Joseph A. Schumpeter's Social Theory*, "Sociological Theory" 1995, t. 1, nr 13.
- 25) Dalton R.J., *Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation*, "Political Studies" 2008, t. 56, nr 1.
- 26) Delvolve P., *Le referendum local*, „Revue française de droit administratif" 2004, nr 1.
- 27) di Ruff P.B., *Diritto costituzionale*, "American Political Science Review" 1955, t. 49, nr 3.
- 28) di Trifiletti A., *Istituti di democrazia diretta nell' ordinamento italiano*, „Nuova Rasserna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza" 1987, t. 5.
- 29) Dickins G., *The Growth of Spartan Policy*, „The Journal of Hellenic Studies" 1912, t. 32, nr 1.
- 30) Dutt S., *Identities and the Indian State: An Overview* , „Third World Quarterly", t. 3, nr 19.
- 31) Ekman J., Amnå E., *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*, "Human Affairs" 2012, t. 3, nr 22.
- 32) Fisher R.J., *Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning*, „Journal of Consumer Research" 1993, t. 2, nr 20.
- 33) Ford J., *How random is a coin toss?*, "Physics Today" 1983, t. 36, nr 4.
- 34) Frey B.S., *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*, „The American Economic Review" 1994, t. 84, nr 2.
- 35) Furlong P., *The Constitutional Court in Italian Politics*, „West European Politics" 1988, nr 11.
- 36) Gabardi W., *Contemporary Models of Democracy*, "Polity" 2001, t. 33, nr 4.
- 37) Gannet R.T., *Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy's Second Track*, "The Review of Politics" 2005, t. 4, nr 67.
- 38) Gere E.A., *Dillon's Rule and the Cooley Doctrine: Reflections of the Political Culture*, "Journal of Urban History" 1982, t. 8, nr 3.
- 39) Glass J.J., *Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques*, "Journal of the American Planning Association" 1979, t. 45, nr 2.
- 40) Gobat M., *The Invention of Latin America: A Transnational History of Anti-Imperialism, Democracy, and Race*, "The American Historical Review" 2013, t. 118, nr 5.
- 41) Goidel R.K., Shields T.G., *The Vanishing Marginals, the Bandwagon, and the Mass Media*, „The Journal of Politics" 1994, t. 56, nr 3.

- 42) Gudowsky N., Bechtold U., *The Role of Information in Public Participation*, "Journal of Public Deliberation" 2013, t. 9, nr 1.
- 43) Guerini B., *I modelli di Referendum statale come limite ai Referendum Regionali*, „Giurisprudenza Costituzionale” 1978, nr 1.
- 44) Harder H., Miller L., *Mennonite Engagement in International Ecumenical Conversations: Experiences, Perspectives, and Guiding Principles*, „Mennonite Quarterly Review” 2016, t. 90, nr 3.
- 45) Harsh P.W., *Position of Archaic Forms in the Verse of Plautus*, „Classical Philology” 1940, t. 35, nr 2.
- 46) Hendrickson J.L., *On the Authenticity of the Commentariolum Petitionis of Quintus Cicero*, „The American Journal of Philology” 1892, t. 13, nr 2.
- 47) Hink R., *Demokratie und Staatsform*, „Rechts und Finanzierungspraxis der Gemeinden” 2003, nr 5.
- 48) Innes J.E., Booher D.E., *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, „Planning, Theory and Practice” 2004, t. 5, nr 4.
- 49) Jacobsson K., *Discursive Will Formation and the Question of Legitimacy in European Politics*, „Scandinavian Political Studies” 1997, t. 1, nr 20.
- 50) Janiskee B.P., *The Structure of American Local Government*, „Perspectives on Political Science” 2004, t. 33, nr 2.
- 51) King N.J., *The American Criminal Jury*, „Law and Contemporary Problems” 1999, t. 62, nr 2.
- 52) Kirchgässner G., *Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz*, „Zeitschrift für Politik” 2002, t. 49, nr 3.
- 53) Landemore H., *Deliberation, Cognitive Diversity, and Democratic Inclusiveness: An Epistemic Argument for the Random Selection of Representatives*, „Synthese” 2012, t. 190, nr 7.
- 54) Lane M.B., *Public Participation in Planning: An Intellectual History*, „Australian Geographer” 2005, t. 36, nr 3.
- 55) Majone G., *Europe’s Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, t. 4, nr 1.
- 56) Malik Y.K., Singh V.B., *Bharatiya Janata Party: An Alternative to the Congress (I)?* „Asian Survey” t. 32, nr 4, 1992.
- 57) Matyja M., *Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Föderalismus und direkte Demokratie*, „Europa Regionum” 2009, t. 12.

- 58) McCabe B., *Special-District Formation among the States*, „State and Local Government Review” 2000, t. 32, nr 2.
- 59) Miller D.B., *Legends of the Icon of Our Lady of Vladimir: A Study of the Development of Muscovite National Consciousness*, “Speculum” 1968, t. 43, nr 4.
- 60) Moravcsik A., *Preference and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*, “Journal of Common Market Studies” 1993, t. 31, nr 4.
- 61) Morris W.A., *The Lesser Curia Regis Under the First Two Norman Kings of England*, „The American Historical Review” 1929, t. 34, nr 4.
- 62) Neuborne B., *The Supreme Court of India*, “International Journal of Constitutional Law”, t. 1, nr 3, 2003.
- 63) Pasquino G., *Political History in Italy*, “Journal of Policy History” 2009, t. 21, nr 3.
- 64) Polko A., *Models of Participatory Budgeting - The Case Study of Polish City*, „Journal of Economics and Management”, 2015, t. 19, nr 1.
- 65) Preuss U.K., *Perspectives of Democracy and the Rule of Law*, “Journal of Law and Society” 1991, t. 18, nr 3.
- 66) Rack R., *Einrichtungen direkter Demokratie in Österreichs Gemeinden*, „Österreichische Gemeindezeitung” 1970, nr 1.
- 67) Rowe G., Frewer L., *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, “Science, Technology and Human Values” 2004, t. 29, nr 4.
- 68) Sánchez-Martínez C., *Aproximación a los latinismos léxicos, locuciones y frases hechas latinas*, „Myrtia: Revista de filología clásica”, 1993, nr 8.
- 69) Setälä M., *Referendums in Western Europe - a wave of direct democracy?*, „Scandinavian Political Studies” 1999, t. 22, nr 4.
- 70) Shetzer L., *A Social Information Processing Model of Employee Participation*, “Organization Science”, 1993, t. 4, nr 2.
- 71) Som R., *Jawaharlal Nehru and the Hindu Code: A Victory of Symbol over Substance?*, „Modern Asian Studies” 1994, t. 28, nr 1.
- 72) Stivers C., *The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State*, “Administration and Society” 1990, t. 1, nr 22.
- 73) Tiwari D.K., *Structure of Indian Legal System: Original Origin and Development*, “International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies” 2014, t. 1, z. 2.
- 74) Van-Seters J., *Joshua's Campaign of Canaan and Near Eastern Historiography*, „Scandinavian Journal of the Old Testament” 1990, t. 4, nr 2.

- 75) Veneziano Esperón A., *La participación ciudadana en la descentralización de Montevideos Aprendizajes y reflexiones desde los noventa*, „Revista Uruguaya de Ciencia Política”, t. 17, nr 1.
- 76) Wade-Gery H.T., *Thucydides the Son of Melesias: A Study of Periklean Policy*, „The Journal of Hellenic Studies” 1932, nr 52.
- 77) Weber P., *Wege aus der Krise. Wahlreform und Referenden in Italien*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1994, t. 34, nr 94.
- 78) Wilson J., *Volunteering*, „Annual Review of Sociology”, 2000, t. 26.
- 79) Wolman H., Goldsmith M., *Local utonomy as Meaningful Analytic Concept. Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom*, „Urban Affairs Quarterly” 1990, t. 1, nr 26.
- 80) Wódz J., *New Social Partners of Local Power in Poland*, „International Social Science Journal” 2002, nr 172.
- 81) Zovatto D., *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010*, „Revista de Sociología” 2010, nr 24.

## WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH

### a) Międzynarodowe akty normatywne

- 1) Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r.
- 2) Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.
- 3) Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (Przyjęta, jak również proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.).
- 4) Międzynarodowy Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony w Nowym Yorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- 5) Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.
- 6) Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, wraz z Protokołami dodatkowymi nr 1 i 2 do tej konwencji, stanowiącymi jej integralną część, sporządzone w Paryżu dnia 14 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 76, poz. 490.
- 7) Konwencja nr 141 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1975 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 76.

- 8) Konwencja nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy, przyjęta w Genewie dnia 21 czerwca 1976 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 103, poz. 503
- 9) Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78
- 10) Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913.
- 11) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- 12) Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
- 13) Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku, Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80.

#### **b) Unijne akty normatywne**

- 1) Traktat o Unii Europejskiej podpisany dnia 7 lutego 1992 w Maastricht w Holandii (wersja skonsolidowana 2016), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- 2) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
- 3) Traktat o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, Dz.Urz. UE L 236 z 23.09.2003.
- 4) Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007.
- 5) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. (wersja skonsolidowana 2016), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- 6) Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.

- 7) Decyzja Rady UE w sprawie Europejskiego Roku Wolontariatu Propagującego Aktywność Obywatelską (rok 2011) z dnia 24 listopada 2009 r., MNR 2009/0072 (CNS).
- 8) Decyzja Rady UE w sprawie Europejskiego Roku Wolontariatu Propagującego Aktywność Obywatelską (rok 2011) z dnia 27 listopada 2009 r., nr L 17/43.
- 9) Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 20 września 2011 r., w sprawie polityki UE oraz wolontariatu: Uznanie, jak też propagowanie wolontariatu transgranicznego w UE, KOM (2011) 568.

### **c) Polskie akty normatywne**

- 1) Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.
- 2) Konstytucja Kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
- 3) Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.
- 4) Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.
- 5) Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.
- 6) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101.
- 7) Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75 poz. 444 ze zm.
- 8) Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.
- 9) Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.
- 10) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- 11) Konkordat między Stolicą Apostolską i RP - Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

- 12) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U z 2020 r., poz. 256 ze zm.
- 13) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.
- 14) Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.
- 15) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2020 r., poz. 2167.
- 16) Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2020 r., poz. 627.
- 17) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.
- 18) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 210.
- 19) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 2017 r., poz. 1153.
- 20) Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. z 2019 r., poz. 579.
- 21) Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.
- 22) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.
- 23) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.
- 24) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 263.
- 25) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 123.
- 26) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2019 r., poz. 1809.
- 27) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm.
- 28) Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1027.
- 29) Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 58, poz. 261.
- 30) Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2021 r., poz. 178.
- 31) Ustawa z dnia 19 kwietnia 1997 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 2019 r., poz. 1419 ze zm.
- 32) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.
- 33) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 580.
- 34) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz.U. z 2019 r., poz. 1479.
- 35) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz.U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.



- 36) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
- 37) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.
- 38) Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.
- 39) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 741.
- 40) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.
- 41) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.
- 42) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 2176.
- 43) Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1987.
- 44) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.
- 45) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o ratyfikacji Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu, Dz.U. Nr 127, poz. 1084.
- 46) Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2021 r., poz. 137.
- 47) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.
- 48) Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. Nr 233, poz. 1955.
- 49) Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 851.
- 50) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.
- 51) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.
- 52) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnianiu socjalnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 176.

- 53) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 38.
- 54) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.
- 55) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.
- 56) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. z 2019 r., poz. 1465 ze zm.
- 57) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.
- 58) Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U. z 2020 r., poz. 721.
- 59) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2019 r., poz. 1295 ze zm.
- 60) Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2021 r., poz. 247.
- 61) Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r., poz. 1464.
- 62) Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.
- 63) Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 742.
- 64) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1319.
- 65) Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 134, poz. 777.
- 66) Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. poz. 301.
- 67) Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. z 2019 roku poz. 756 ze zm.
- 68) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 870.
- 69) Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.
- 70) Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2020 r., poz. 802 ze zm.
- 71) Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.
- 72) Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1422.

- 73) Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 2074 ze zm.
- 74) Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 735 ze zm.
- 75) Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2020 poz. 85 ze zm.
- 76) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2015 r., poz. 1812.
- 77) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, oraz trybu postępowania w tych sprawach, Dz.U. Nr 219, poz. 2219.
- 78) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw praw człowieka, Dz.U., poz. 2413.
- 79) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli oraz szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji, Dz.U. z 2018 r., poz. 2217.
- 80) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie Rady Pomocy Społecznej, Dz.U. Nr 285, poz. 2859.
- 81) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie organizacji i trybu działania Krajowej Rady Bibliotecznej, Dz.U., poz. 198.
- 82) Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot, Dz.U. z 2015 r., poz. 1389.
- 83) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U., poz. 2327.
- 84) Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu, M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.
- 85) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.

#### **d) Inne akty normatywne**

- 1) Décret n° 2008-956 du 12 septembre 2008 relatif aux militaires servant à titre étranger, JORF n°0216 du 16 septembre 2008 texte n° 38.
- 2) Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, JORF n°0292 du 18 décembre 2014 texte n° 58.
- 3) Décret n° 2017-827 du 5 mai 2017 relatif au conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse, NOR: INTB1618822D.
- 4) LOI no 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, JORF n°37 du 13 février 1994.
- 5) LOI n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, NOR: INTX9400076L.
- 6) LOI organique n° 2003 – 705 du 1er août 2003 relative au referendum local, JORF n°177 du 2 août 2003 page 13218 texte n°2.
- 7) LOI n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, NOR: JUSX0300028L.
- 8) LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 texte n° 1.
- 9) LOI n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20654 texte n° 2.
- 10) LOI n° 2010 - 1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22146 texte n° 1.
- 11) LOI n° 2011 - 940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009 - 879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, NOR: ETSX1107215L.
- 12) LOI n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, NOR: ETSX1119227L.
- 13) LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 page 777 texte n° 1.
- 14) LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR: RDFX1412429L

- 15) LOI n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, JORF n°0184 du 9 août 2016 texte n° 3.

## **WYKAZ ORZECZNICTWA**

### **1) Orzecznictwo Sądów i Trybunałów w Polsce**

#### **a) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

- 1) Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K. 40/97, OTK ZU 1998/2/12.
- 2) Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003/2, poz. 16.
- 3) Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02k, OTK nr 2A, poz. 16.
- 4) Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, OTK nr 5A, poz. 43.
- 5) Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, OTK nr 11A, poz. 116.
- 6) Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK nr 4A, poz. 45.
- 7) Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK nr 11A, poz. 163.
- 8) Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK nr 11A, poz. 167.
- 9) Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt. K35/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 77.
- 10) Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09, OTK nr 5A, poz. 39.
- 11) Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14, OTK ZU A/2019, poz. 5.
- 12) Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 49.
- 13) Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, OTK nr 9A, poz. 115.

#### **b) Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

- 1) Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 23/91, OSNC 1992, nr 2, poz. 20.

#### **c) Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego**

- 1) Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 300/92, CBOSA
- 2) Wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.
- 3) Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 9 lutego 1994 r., sygn. akt SA/Gd 2470-2471/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 103.

- 4) Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12, LEX nr 1163554.
- 5) Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, CBOSA.
- 6) Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 633/14, CBOSA.
- 7) Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14, LEX nr 1990846.
- 8) Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1015/14, LEX nr 2000000.
- 9) Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2262/14, LEX nr 2037073.
- 10) Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05, ONSA 2006, nr 2, poz. 37.
- 11) Postanowienie NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 maja 1991 r., sygn. akt SA/Wr 381/91, CBOSA.
- 12) Postanowienie NSA oz. w Białymstoku z dnia 17 marca 1995 r., sygn. akt SA/Bk 393/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 189.

#### **d) Orzecznictwo Sądów Administracyjnych**

- 1) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.
- 2) Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 207/06, CBOSA.
- 3) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 737/08, CBOSA.
- 4) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13, CBOSA.
- 5) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479.
- 6) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/SZ 281/14, LEX nr 1797979.
- 7) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 817/15, LEX nr 1787878.
- 8) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2262/14, LEX nr 2037073.
- 9) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn.. akt II SA/Po 146/16, LEX nr 2060619
- 10) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1340/16, LEX nr 2181187.

11) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 487/19, CBOSA.

## **2) Orzecznictwo Sądów Zagranicznych**

1) Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Cergy-Pontoise z dnia 13 stycznia 2006 r. i z dnia 23 lutego 2006 r., prefekt Seine-Saint-Denis, AJDA 2006.873.

2) Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Limoges z dnia 25 września 2006 r., Floret, Carlier c. Cne Crozant, AJDA 2007.85.

## **WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA MIEJSCOWEGO**

1) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 października 2007 r., LEX.I.0911/57/07.

2) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 23 października 2008 r., Dz.Urz. Woj.Podla. z 2008 r., poz. 170.

3) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 lutego 2013 r., Dz.Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2013 r., poz. 1108.

4) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 marca 2015 r., Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2015 r., poz. 667.

5) Uchwała nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 1631.

6) Załącznik do uchwały nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2018 r.

## **ŹRÓDŁA INTERNETOWE**

1) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).

2) <https://www.gov.pl/web/rolnictwo> (data dostępu: 28.05.2021r.).

3) <http://aiesec.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).

4) <http://www.mop.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).

5) <https://www.mswia.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).

6) <https://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 28.05.2021r.).

- 7) <https://www.mpips.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 8) <http://www.mkidn.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 9) <https://www.pck.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 10) <http://pkps.org.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 11) <http://www.europarl.europa.eu> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 12) <http://www.vatican.va> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 13) <http://www.dodr.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 14) <http://www.dialog.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 15) <http://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 16) <http://isap.sejm.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 17) <https://ec.europa.eu> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 18) <http://www.ibras.org> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 19) <https://eur-lex.europa.eu> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 20) <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 21) <https://malegislature.gov/Laws/Constitution> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 22) <https://www.sec.state.vt>. (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 23) <https://www.mass.gov> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 24) <http://www.gl.ch> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 25) <http://www.ai.ch> (data dostępu: 28.05.2021r.).
- 26) <http://www.landsgemeinde.gl.ch> (data dostępu: 28.05.2021r.).

## WYKAZ INNYCH ŹRÓDEŁ

### a) Polskie źródła

- 1) *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, nr XIV.
- 2) *Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010.
- 3) Decretum Num. 48/84/P. Primas Poloniae z dnia 4 grudnia 1983 r. Kodeks Prawa Kanonicznego.
- 4) *Dzielnice, osiedla, i sołectwa w miasta*, materiały z konferencji zorganizowanej w Kiekrzu 29-30 marca 1996 r. przez Związek Miast Polskich, Poznań 1999.



- 5) *Indeks społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2005*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- 6) *Mała Encyklopedia Wojskowa*, wyd. I, t. 2, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1967.
- 7) *Mały Rocznik Statystyczny 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.
- 8) *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
- 9) *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, wyd. II, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.
- 10) Papiież Paul VI, „Gaudium et Spes” (Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym) ogłoszona w dniu 7 grudnia 1965 r. w Rzymie, rozdział IV „Życie wspólnoty politycznej”.
- 11) Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk sejmowy nr 1278.
- 12) Załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r., *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2015*, Warszawa 2005.

#### **b) Inne źródła**

- 1) *Anderung der Verfassung des Kantons Glarus (Erlassen von der Landsgemeinde am 6. Mai 2007)*, „Amtsblatt des Kantons Glarus” z 10 maja 2007 r.
- 2) Constitutin of the Commonwealth of Massachusetts.
- 3) Constitution of Glarus canton of May 1, 1988.
- 4) Constitution of the Union Canton Appenzell-Innerrhoden of January 24, 1872.
- 5) Consultation with voters in Corsica, RFDA 2003.1140.
- 6) Information Paper, *Measuring Social Capital - An Australian Framework and Indicators*, “Australian Bu Allgemeine Deutsche Biographie”, t. 43, Duncker & Humblot, Lipsk 1898.
- 7) *Memorial fiir die ausserordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus 2007. Landrat beraten in den Sitzungen*, t. 10, 24. Oktober 2007.
- 8) *Verfassung des Kantons Glarus 1988*, “Amtsblatt des Kantons Glarus” 1988, teil B, t. 3, nr 5.
- 9) *Verfassung fiir den Eidgeniissischen Stand Appenzell*. Von der ausserordentlichen Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen.