

Agnieszka PAWŁOWSKA 

Uniwersytet Rzeszowski

apawlowska@ur.edu.pl

REFERENDUM JAKO WYZNACZNIK MODELU DEMOKRACJI LOKALNEJ (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM REFERENDUM LOKALNEGO W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI)

ABSTRACT Referendum as an Indicator of the Model of Local Democracy (with Particular Emphasis on the Local Referendum in the United States of America)

A model approach to local democracy is proposed through this paper. It also refers to four models of local democracy – representative, hybrid, semi-direct, and direct. Each model is illustrated by an example anchored in one of the European nation states, with special attention paid to the referendum and its role in local decision making. The author formulates the hypothesis that the role of a referendum in American municipal corporations situates them in a model of semi-direct democracy and discusses the constitutional and statutory conditions of the local referendum in American states. The article also analyses the scope of referendum, in reference to the initiating players, issues put to the vote and procedures through several examples. It stresses upon the importance of judicial review. In conclusion, the author refers to the hybrid democracy model that emerges in state politics and juxtaposes it with semi-direct democracy in localities.

Key words: local democracy, model, referendum, municipality, United States

Słowa kluczowe: demokracja lokalna, model, referendum, korporacja municypalna, Stany Zjednoczone

WSTĘP

W ciągu kilku ostatnich dekad w liberalnych demokracjach zachodzą krytyczne dla nich zjawiska. Z jednej strony obserwujemy procesy demokratyzacji zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi (współrzędzenie korporacyjne)¹, z drugiej zaś – deficyt demokracji w życiu publicznym. Mniejszym zainteresowaniem cieszą się konwencjonalne formy uczestnictwa politycznego, takie jak głosowanie w wyborach, co przynajmniej częściowo należy przypisać utracie znaczenia partii politycznych jako mediatora między społeczeństwem obywatelskim a państwem oraz ich koncentracji na funkcji rządu, a nie reprezentacji². Zainteresowanie polityką straciło znaczenie, tradycyjne sposoby wpływania na nią zastąpiły inne, bardziej bezpośrednie metody oddziaływania na decyzje publiczne (inicjatywy i weta ludowe, wysłuchania publiczne, ławy i fora obywatelskie, mobilizacja społeczna z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych itp.).

Te zmieniające się okoliczności podejmowania decyzji publicznych, a za nimi postawy najbardziej aktywnej części – bo zapewne nie większości – obywateli, stanowią czynnik modyfikujący i różnicujący demokrację rozumianą jako system wyrażania woli obywateli i jej przenoszenia na podmioty wypowiadające się w ich imieniu. To zróżnicowanie można ująć w sposób modelowy.

Podjęcie modelowe zaproponowane w dalszej części tego studium, także na podstawie prac innych autorów, odnosi się do demokracji na poziomie lokalnym. Wspólnoty samorządowe dają więcej możliwości w zakresie wykorzystania zarówno konwencjonalnych, jak i innowacyjnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej. Ponadto samorzady szybciej i bardziej elastycznie reagują na oczekiwania obywateli co do zakresu i formy ich udziału w decydowaniu publicznym. W rezultacie różne modele demokracji lokalnej mogą się ukształtować na bazie jednolitych rozwiązań ustrojowych.

Osią konstruowania przedstawionych w dalszej części artykułu modeli demokracji na poziomie lokalnym są relacje między instytucjami demokracji przedstawicielskiej a instytucjami demokracji bezpośredniej, a dokładniej – między samorządowym organem przedstawicielskim a referendum lokalnym. Szczegółowe odniesienie się do każdej z tych instytucji wydaje się zbędne z racji dość obszernej literatury przedmiotu, jednak dla porządku wypada nadmienić, że samorządowy organ przedstawicielski jest wybierany przez ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w wyborach bezpośrednich i pełni funkcję uchwałodawczą. Referendum lokalne jest zaś formą podejmowania decyzji (także wydawania opinii) w głosowaniu mieszkańców jednostki samorządowej. Referendum jest najważniejszą formą demokracji bezpośredniej, gdyż stanowi wyraz: a) suwerenności obywateli; b) ich preferencji; c) woli ukształtowania

¹ O.E. Williamson, *Corporate Governance*, 1984, Faculty Scholarship Series, 4392, [online] http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4392/, 2 II 2018.

² A. Leininger, *Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls*, „Global Policy” 2015, Vol. 6, s. 17.

w określony sposób decyzji mieszczących się w zakresie kompetencji organów samorządowych; d) władczej kontroli nad organami władzy publicznej³.

Przedstawione w dalszej części pracy modele demokracji na poziomie lokalnym zostały zatem zbudowane w odniesieniu do roli ustrojowej samorządowego organu przedstawicielskiego i referendum lokalnego. Modele te zostały opatrzone przykładami rozwiązań prawnych w zakresie referendum lokalnego występujących w wybranych państwach europejskich. Szczególną uwagę poświęcono jednak znaczeniu referendum w amerykańskich korporacjach municypalnych. Analiza rozwiązań prawnych i znaczenia tej formy udziału obywateli w procesie decyzyjnym pozwoliła na przyporządkowanie ich do jednego z wymienionych w dalszej części artykułu modeli demokracji lokalnej.

MODELE DEMOKRACJI NA POZIOMIE LOKALNYM

Demokracja na poziomie lokalnym jest funkcją: a) zasad ustrojowych obowiązujących w państwie, w szczególności stopnia decentralizacji procesu decyzyjnego; b) szczegółowych unormowań prawnych regulujących formy i zakres udziału obywateli w decydowaniu publicznym; c) kultury politycznej, tj. wiedzy obywatelskiej, zwyczajów i woli partycypacji w lokalnym życiu publicznym. W zależności od układu i natężenia powyższych zmiennych jednostki samorządowe usytuowane w jednym państwie mogą w różnym stopniu korzystać z instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej, deliberatywnej itp. Polimorfizm demokracji lokalnej, wskazany przez Izoldę Bokszczanin⁴, pozwala analizować ją w różnych wymiarach i wyróżnić jej różnorakie modele, o czym piszą John Loughlin, Frank Hendriks i Anders Lindström⁵. Uwzględniając zmienną, jaką jest udział form bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w lokalnym procesie decyzyjnym, Bokszczanin wyróżniła cztery modele deskryptywne demokracji lokalnej: przedstawicielski, hybrydalny, partycypacyjny i radykalny⁶.

Model przedstawicielski charakteryzuje się silną i trwałą pozycją organu stanowiącego, będącego reprezentacją ogółu mieszkańców, wybieraną w wyborach bezpośrednich i powszechnych, posiadającą zatem mocną legitymację do podejmowania decyzji w imieniu wspólnoty. Dodatkowo pozycja organu przedstawicielskiego może być wzmocniona jego decydującą rolą w wyłanianiu organu wykonawczego. Kultura silnej reprezentacji mieszkańców w postaci lokalnej rady marginalizuje formy demokracji

³ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 45; P. Cieśliński, *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, Vol. 11, nr 3, s. 27.

⁴ I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 35 i n.

⁵ J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, *Introduction. Subnational democracy in Europe: Changing backgrounds and theoretical models*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, New York 2011.

⁶ I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji...*, s. 40-41.

bezpośredniej, które wprawdzie mogą występować, ale są nieistotne w procesie podejmowania decyzji i co najwyżej mogą stanowić czynnik podnoszący jej jakość. Jako przykłady realizacji tej formy demokracji Bokszczanin wskazuje na samorząd lokalny we Francji i w Szwecji.

W modelu hybrydalnym⁷ pozycja organu przedstawicielskiego nie jest tak silna, jak w przypadku demokracji przedstawicielskiej – jego mandat do sprawowania władzy jest ograniczony przez po pierwsze niejednokrotnie równie silny mandat organu wykonawczego, obsadzanego w drodze wyborów bezpośrednich, po drugie obecność mechanizmów demokracji bezpośredniej. Wprawdzie organ przedstawicielski je kontroluje, jednak nie jest jedynym podmiotem mogącym z nich korzystać, ponadto zapadające w rezultacie uruchomienia tych mechanizmów decyzje są wiążące, czego przykładem jest referendum lokalne w Polsce, stanowiącej egzemplifikację realizacji tego modelu.

W modelu partycypacyjnym szeroko uwzględnia się rozmaite formy uczestnictwa obywateli w decydowaniu lokalnym. Są to zarówno formy partycypacyjne (np. budżet obywatelski), jak i deliberacyjne (np. ławy obywatelskie). Cechą szczególną tego modelu jest według Bokszczanin instytucjonalizacja innowacyjnych form partycypacji i ich względna trwałość. W państwach o rozbudowanym systemie samorządu terytorialnego wykorzystywanie tzw. innowacyjnych form partycypacji jest dość powszechne, niezależnie od tego, czy samorządność realizuje się w modelu przedstawicielskim czy hybrydalnym. Zatem model partycypacyjny nie jest rozłączny w stosunku do pozostałych, co – w moim przekonaniu – stanowi niedoskonałość modelowego ujęcia demokracji lokalnej autorstwa Bokszczanin.

W interpretacji Bokszczanin także model radykalny nie jest rozłączny od pozostałych modeli demokracji. Autorka określa go jako nawiązujący do *ideału demokracji bezpośredniej*, „*horyzontalnych ruchów społecznych*”⁸. Podobnie jak model partycypacyjny, także ten może występować w rozmaitych reżimach samorządowych.

Kończąc prezentację modeli demokracji lokalnych, Bokszczanin zauważa, że *empiryczne modele demokracji lokalnej wykazują względną autonomię w odniesieniu do modelu samorządu terytorialnego ukształtowanego w danym państwie. [...] W ramach jednego państwa mogą wykształcić się i współwystępować odmienne modele demokracji lokalnej*⁹. Z tym twierdzeniem mogę się zgodzić w odniesieniu do modeli partycypacyjnego i radykalnego, których implementacja jest zmienną zależną od czynników lokalnych. W przypadku modeli przedstawicielskiego i hybrydalnego kluczowe są regulacje ustrojowe i ustawowe, gdyż to one dyktują pozycję samorządowego organu przedstawicielskiego – jego mandat i kompetencje, a także określają możliwości obywateli w zakresie wykorzystania instrumentów demokracji bezpośredniej. W związku z tym wśród wymienionych modeli brakuje takiego/takich, do którego/których moglibyśmy przypisać

⁷ Określenie „model hybrydalny” jest tutaj stosowane w całkowicie innym znaczeniu niż „reżim hybrydalny”, rozumiany jako taki, w którym obecne są elementy demokracji i autorytaryzmu. Szerzej zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 138-145, *Demokracja Współczesna*.

⁸ I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji...*, s. 41.

⁹ *Tamże*, s. 41.

demokrację lokalną w Szwajcarii oraz w Stanach Zjednoczonych, charakteryzujące się silnym zakotwiczeniem i częstym wykorzystywaniem mechanizmów demokracji bezpośredniej.

Na obecność takiego modelu wskazują Loughlin, Hendriks i Lindström, nazywając go *demokracją wyborców (voters democracy)*¹⁰. Jednak chcę tutaj zaproponować nie jeden, a dwa modele, nadając im nazwy powszechnie obecne w literaturze przedmiotu i w moim przekonaniu trafnie oddające ich istotę.

Pierwszy z nich nazywać będę modelem semibezpośrednim. Model ten to kombinacja demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej przy silnym uwzględnieniu zasad i instytucji tej ostatniej. Uruchomienie mechanizmów demokracji bezpośredniej jest ściśle związane z podejmowaniem decyzji w określonych sprawach, co ma swoją podstawę prawną (w prawie zarówno miejscowym, jak i ustawowym oraz konstytucyjnym). Zatem decydowanie w tych sprawach nie należy do kompetencji lokalnego organu przedstawicielskiego, który może występować jako wnioskodawca i projektodawca decyzji zapadających w głosowaniu mieszkańców, ale musi się do nich odwołać, jeśli w ogóle decyzja w danej sprawie ma zostać podjęta. W modelu tym zakres przedmiotowy referendum obligatoryjnego jest więc szeroko definiowany i zarazem stanowi katalog spraw, w których organ stanowiący nie może decydować samodzielnie.

Kolejny model to model demokracji bezpośredniej. Charakteryzuje się on marginalnym udziałem organów przedstawicielskich, o ile w ogóle takie są obecne, w lokalnym procesie decyzyjnym. Najwyższym organem w jednostce samorządowej jest zgromadzenie mieszkańców, którzy podejmują *viva voce* najistotniejsze dla społeczności decyzje. Ten sposób decydowania jest też uzupełniany o referendum, którego zakres i charakter – obligatoryjny lub fakultatywny – są regulowane w prawie.

Reasumując, na podstawie prac Bokszczanin oraz Loughlina, Hendriksa i Lindströma, a także własnych uzupełnień, wyróżniam cztery modele demokracji na poziomie lokalnym:

- a) demokracja przedstawicielska z silną pozycją samorządowego organu przedstawicielskiego i marginalnym znaczeniem form demokracji bezpośredniej;
- b) demokracja hybrydalna, w której pozycja organu przedstawicielskiego jest uszczuplona o silny mandat i kompetencje organu wykonawczego oraz obecność mechanizmów demokracji bezpośredniej, których uruchomienie organ przedstawicielski może w pewnym stopniu kontrolować;
- c) demokracja semibezpośrednia, w której równoważą się mechanizmy demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej, zaś ta ostatnia ma silne umocowanie w tradycji i w prawie;
- d) demokracja bezpośrednia, w której organy przedstawicielskie nie występują lub ich znaczenie jest marginalne w stosunku do kompetencji zgromadzenia mieszkańców.

W dalszej części artykułu zostanie przedstawiona rola referendum w wymienionych modelach demokracji lokalnej na podstawie przykładów systemów samorządowych wybranych państw.

¹⁰ J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, *Introduction...*, s. 15.

REFERENDUM JAKO ELEMENT DEFINIUJĄCY MODELE DEMOKRACJI LOKALNEJ

Egzemplifikacją modelu demokracji przedstawicielskiej na poziomie lokalnym jest samorząd we Francji. Pozycja organu przedstawicielskiego – rady gminy, by ograniczyć się do samorządu na poziomie podstawowym, lecz pamiętając o istnieniu organów samorządowych na dwóch pozostałych poziomach podziału terytorialnego, tj. w departamentach i regionach – jest silna, chociaż stosunkowo silny jest też organ wykonawczy, czyli mer. Wprawdzie wybiera go rada gminy, lecz jako reprezentant państwa mer jest chroniony przed odwołaniem przez radnych.

Kluczowe znaczenie dla praktyki referendalnej w jednostkach samorządu terytorialnego we Francji ma nowela konstytucyjna z 8 marca 2003 r., która do art. 72 Konstytucji Republiki Francuskiej wprowadza przepis stanowiący o prawie wspólnot terytorialnych do poddania pod głosowanie mieszkańców spraw wchodzących w zakres ich kompetencji. Wynik referendum ma charakter wiążący¹¹. Aktem normatywnym uszczegóławiającym niniejszy przepis jest ustawa organiczna z 1 sierpnia 2003 r. o referendum lokalnym¹², która jedynym uprawnionym wnioskodawcą referendum czyni organ stanowiący wspólnotę terytorialną, który pod głosowanie mieszkańców może poddać każdą sprawę należącą do właściwości tej wspólnoty oraz każdą decyzję należącą do jego kompetencji.

Referendum jest ważne, jeżeli co najmniej połowa zarejestrowanych wyborców wzięła udział w głosowaniu, w przeciwnym razie jego rezultat ma wyłącznie charakter opinii. Projekt poddany pod głosowanie jest uważany za przyjęty, o ile opowie się za nim większość głosujących wyborców.

Przyznanie organowi przedstawicielskiemu wyłącznego prawa inicjowania referendum lokalnego oraz wysoki próg frekwencji dla jego ważności, jak też inne wymogi związane z procedurą jego przeprowadzenia nakazują przyznać rację Bokszczanin, która pisze, że *konstrukcja prawna instytucji referendum lokalnego sprawia, że jest formą semi-bezpośrednią, limitowaną, wysoce reglamentowaną poprzez trudne do spełnienia w praktyce wymogi*¹³.

Pozycja ustrojowa samorządowego organu przedstawicielskiego, a także znaczenie referendum lokalnego są definiowane odmiennie w modelu demokracji hybrydalnej. Jego egzemplifikację stanowi urząd samorządu terytorialnego w Polsce. Od 2002 r., tj. od pierwszych wyborów bezpośrednich wójta, burmistrza i prezydenta miasta, rola

¹¹ *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, [online] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>, 9 I 2018.

¹² *Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local*, [online] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428976&dateTexte=&categorieLien=id>, 9 I 2018.

¹³ I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna we Francji*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy...*, s. 127-128.

organu przedstawicielskiego w gminie uległa osłabieniu na skutek przyznania jednoosobowemu organowi wykonawczemu mandatu do sprawowania władzy bezpośrednio przez wyborców. Ponadto w ciągu ostatniej dekady dynamicznie rozwijały się w Polsce rozmaite innowacyjne formy partycypacji obywatelskiej. Ich wpływ na pozycję organu stanowiącego nie jest jednak jednoznaczny, o czym świadczą wyniki badań empirycznych¹⁴.

Podkreślić należy, że referendum lokalne w Polsce ma podstawy konstytucyjne¹⁵ i ustawowe¹⁶. Odmienne niż we Francji, w Polsce samorządowy organ przedstawicielski nie jest jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie wnioskowania i decydowania o przeprowadzeniu referendum. Obok rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa o przeprowadzenie referendum mogą wnioskować mieszkańcy społeczności lokalnych i zbiorowości regionalnych. W świetle art. 11 Ustawy o referendum lokalnym z wnioskiem takim może wystąpić: 1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu 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. Wniosek o referendum zyskuje ważność, jeśli uzyska poparcie co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu, zaś w województwie – co najmniej 5%.

W sprawach odwołania organu przedstawicielskiego przed upływem kadencji na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego oraz w gminie organu wykonawczego, jak też samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne referendum ma charakter obligatoryjny. W pozostałych sprawach dotyczących danej społeczności, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, referendum ma charakter fakultatywny. Jednak ustawodawca, mając na uwadze praktykę referendalną, a także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., który przyznał mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego *prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie*¹⁷, dopuścił przeprowadzenie referendum również w sprawie wykraczającej poza kompetencje organów jednostki samorządu lokalnego. Takimi sprawami są utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy oraz ustalenie granic gminy, w których

¹⁴ Zob. K. Radzik-Maruszak, A. Pawłowska, *Reprezentacja i partycypacja. Radni miejscy wobec idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2017, Vol. 22, nr 1.

¹⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 438, art. 170.

¹⁶ *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, Dz.U. 2016, poz. 400; Dz.U. 2017, poz. 850; *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.

¹⁷ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02*, Dz.U. 2003, nr 44, poz. 388.

mieszkańcy mogą się wypowiedzieć w drodze referendum¹⁸. Referendum to ma charakter opiniodawczy.

Referendum jest ważne, o ile weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, chyba że dotyczy ono odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – wtedy dla ważności wymaga się udziału nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W świetle art. 56 Ustawy o referendum lokalnym *wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów*, chyba że przedmiotem referendum jest samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, dla którego rozstrzygającą większość stanowi co najmniej $\frac{3}{5}$ ważnych głosów.

Wprawdzie ustawodawstwo polskie dość szeroko definiuje przedmiot referendum lokalnego, dając przy tym mieszkańcom prawo wnioskowania o jego zwołanie, jednak poziom frekwencji konieczny do uzyskania ważności referendum w licznych przypadkach okazał się barierą. Niemniej sama możliwość wykorzystania tego mechanizmu partycypacji przydaje mu znaczenia jako środka wywierania wpływu na lokalnych decydentów. Ponadto ustawodawca, dając mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących decyzji, pośrednio przyznaje im status organu lokalnego¹⁹.

Modele demokracji semibezpośredniej i bezpośredniej są charakterystyczne dla gmin szwajcarskich. Model demokracji semibezpośredniej występuje tam, gdzie mieszkańcy w drodze referendum zdecydowali o powołaniu organu przedstawicielskiego – zgromadzenia mieszkańców, nazywanego też parlamentem gminnym. Model demokracji bezpośredniej jest obecny w gminach, gdzie organem stanowiącym jest zgromadzenie gminne, tj. zebranie wszystkich uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy²⁰. Niezależnie od formy ustrojowej gminy szwajcarskiej, to w referendum gminnym rozstrzyga się w trybie obligatoryjnym kwestie ustrojowe. Inne sprawy ważne dla mieszkańców są rozstrzygane albo przez zgromadzenie gminne, albo przez parlament mieszkańców, albo też w drodze referendum. W modelu demokracji bezpośredniej zakres przedmiotowy referendum obligatoryjnego jest szerszy niż w modelu demokracji semibezpośredniej²¹, w którym z kolei poszerzeniu ulega zakres przedmiotowy referendum fakultatywnego. Pod głosowanie mieszkańców mogą zostać poddane np. decyzje organu wykonawczego (rada gminy) w modelu demokracji bezpośredniej i organu przedstawicielskiego w modelu demokracji semibezpośredniej²².

Model demokracji semibezpośredniej i demokracji bezpośredniej występuje również w jednostkach samorządu lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Model

¹⁸ Art. 11, ust. 1a Ustawy o referendum lokalnym.

¹⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 86, *Seria Akademicka – Wolters Kluwer Polska*.

²⁰ T. Brancki, *Demokracja lokalna w Szwajcarii*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy...*; R. Schaffhauser, *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, przeł. E. Konopka, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 1998, *Prawo Publiczne Porównawcze*.

²¹ R. Schaffhauser, *Gmina w Szwajcarii...*, s. 58, 84.

²² I. Rycerska, *Tendencje reform samorządu terytorialnego w Szwajcarii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 210.

bezpośredni jest charakterystyczny dla jednostek określanych jako miasta i miasteczka (*town and township*). Jednostki te występują w stanach północnowschodnich oraz środkowozachodnich. Tradycyjną formą zorganizowania samorządu miast i miasteczek jest zebranie miasteczka (*town meeting*), tj. corocznie organizowane spotkanie mieszkańców mające na celu omówienie ważnych dla nich spraw i podjęcie najważniejszych decyzji. Tam, gdzie duża liczba mieszkańców uniemożliwia skuteczne funkcjonowanie tej formy samorządu, decydują oni o wprowadzeniu organu przedstawicielskiego, przekształcając model demokracji lokalnej z bezpośredniego na semibezpośredni. Jednak podobnie jak w Szwajcarii, we wszystkich miastach i miasteczkach najistotniejsze decyzje zapadają przy urnach²³.

Przedmiotem tego artykułu są jednak inne jednostki samorządu lokalnego – wprawdzie znajdujące się na tym samym, podstawowym poziomie władz publicznych, jednak w większym stopniu przypominające europejskie gminy. W Stanach Zjednoczonych noszą one nazwę korporacji municypalnych i występują powszechniej niż miasta i miasteczka. Stawiam hipotezę, że zarówno kształt organów samorządowych, jak i zakres podmiotowy oraz przedmiotowy referendum pozwalają usytuować ustrój tych jednostek samorządowych w modelu semibezpośrednim, co postaram się udowodnić w dalszej części artykułu²⁴.

REFERENDUM W AMERYKAŃSKICH KORPORACJACH MUNICIPALNYCH – PODSTAWY PRAWNE

Amerykańskie korporacje municypalne prezentują jeden z czterech modeli zorganizowania władz samorządowych. Ograniczone ramy artykułu, a także częstotliwość występowania, pozwalają na omówienie dwóch z nich, tj.:

- a) modelu rada–burmistrz, w którym rada jest organem stanowiącym, a burmistrz – organem wykonawczym o dość rozległych kompetencjach, wybieranym przez mieszkańców i niezależnym od rady;

²³ Szerzej zob. A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 202-219.

²⁴ Warto wspomnieć, że niektórzy autorzy amerykańscy widzą referendum jako ważną instytucję modyfikującą model demokracji przedstawicielskiej na poziomie stanu i ten zmodyfikowany model określają jako demokrację hybrydalną. Kampanie referendalne stały się instrumentem walki wyborczej (np. kandydatów na gubernatorów), gdyż zmuszają kandydatów do określenia swojego stanowiska w danej sprawie, co może wpłynąć na ich szanse wyborcze. Szczególnym przykładem tak rozumianej demokracji hybrydalnej są mechanizmy dochodzenia do i sprawowania władzy w stanie Kalifornia. Zob. E. Garrett, *Hybrid Democracy*, „George Washington Law Review” 2005, Vol. 74, nr 5-6; R.L. Hasen, *Assessing California Hybrid Democracy*, „California Law Review” 2009, Vol. 97, nr 5, [online] <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1126&context=californialawreview>, <https://doi.org/10.15779/Z38H42J>; S. Bowler, A. Glazer, „Hybrid Democracy” and Its Consequences, [w:] *Direct Democracy’s Impact on American Political Institutions*, red. S. Bowler, A. Glazer, New York 2008.

b) modelu rada–menedżer, w którym jedynym organem samorządowym jest rada mająca kompetencje uchwałodawcze, zaś kompetencje wykonawcze są realizowane przez menedżera zatrudnianego przez radę na podstawie kontraktu²⁵.

Na pozycję ustrojową samorządowego organu przedstawicielskiego w Stanach Zjednoczonych ma wpływ długość kadencji, która w ⅓ korporacji municypalnych trwa cztery lata, lecz w pozostałych kadencja może być dwu- lub trzyletnia. Tam, gdzie kadencja jest czteroletnia, wybór połowy radnych w wielu przypadkach odbywa się co dwa lata, doprowadzając do zmiany połowy składu rady. Są też (choć nieliczne) jednostki municypalne, gdzie liczba kadencji radnych jest ograniczona²⁶. W Stanach Zjednoczonych nie ma tradycji pozostawiania w radzie dłużej niż dwie kadencje. Wydaje się więc, że ordynacja wyborcza i kultura polityczna nie sprzyjają umacnianiu pozycji rady, chociaż jej kompetencje są rozległe; różnią się istotnie w zależności od ustroju samorządu terytorialnego w danym stanie i jego formy w danej korporacji municypalnej.

Pierwszym stanem, który wprowadził w 1898 r. do swojego porządku konstytucyjnego instytucję referendum, była Dakota Południowa. W ciągu następnych 20 lat kolejnych 21 stanów przyjęło przepisy umożliwiające przeprowadzenie referendum o zasięgu stanowym. Obecnie co najmniej jedna z form demokracji bezpośredniej – referendum, referendum odwoławcze lub inicjatywa ludowa – jest obecna w porządku konstytucyjnym stanów wszystkich z wyjątkiem Wirginii Zachodniej. Regulacje zawarte w konstytucjach stanowych różnią się, niekiedy poważnie, co do formy i zakresu przedmiotowego tej instytucji demokracji bezpośredniej. Brak odrębnego przepisu odnoszącego się do referendum nie oznacza, że ustrojodawca wykluczył ją całkowicie z porządku prawnego. Przykładowo konstytucja stanu Teksas nakazuje przeprowadzenie referendum stanowego w odniesieniu do przepisów wprowadzających nowy podatek od osób fizycznych lub zmianę tego podatku²⁷. Wstrzemięźliwość w zakresie uchwalania regulacji o znaczeniu stanowym nie oznacza, że brakuje podstaw prawnych do przeprowadzania referendum w korporacjach municypalnych. Korporacje – w zależności od stanu – mogą cieszyć się znaczną samodzielnością legislacyjną i przyjmować przedmiotowe regulacje obowiązujące na ich obszarze²⁸.

Aby właściwie zrozumieć rolę ustrojową referendum w amerykańskich samorządach, konieczne jest zdefiniowanie wymienionych już trzech form demokracji bezpośredniej, rozróżnianych zarówno w aktach normatywnych, jak i w literaturze przedmiotu.

Pod pojęciem referendum rozumie się *zagwarantowane konstytucyjnie prawo obywateli stanu lub jednostki podziału terytorialnego do przedłożenia, do zatwierdzenia lub*

²⁵ Szerzej zob. A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 219-223.

²⁶ *Tamże*, s. 232.

²⁷ Sec. 24, Texas Constitution, Includes Amendments Through the November 3, 2015, Constitutional Amendment Election, [online] <http://www.tlc.state.tx.us/docs/legref/TxConst.pdf>, 12 I 2018.

²⁸ Nie zawsze instrumenty demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym są pochodną ich obecności na poziomie stanowym, np. w stanach Nowy Jork i Luizjana inicjatywa jest dostępna w skali lokalnej, lecz nie stanowej, podobnie w Teksasie z inicjatywą mogą występować mieszkańcy korporacji municypalnych działających na podstawie statutu władztwa miejscowego, lecz nie obywatele stanu. *Initiative and Referendum in the United States. A Primer*, red. M.D. Waters, Washington 2002, s. 5.

odrzućcia, pod określonymi warunkami, jakiegokolwiek prawa lub jego części przyjętej przez organ stanowiący²⁹. Referendum może wystąpić w jednej z podkategorii³⁰:

- a) referendum legislacyjnego, kiedy konstytucje stanowe lub ustawy stawiają wymóg poddania określonych kwestii pod głosowanie mieszkańców;
- b) referendum doradczego, kiedy organ ustawodawczy/uchwałodawczy poddaje pod głosowanie projekt decyzji, w celu zapoznania się z opinią mieszkańców, zanim sam przyjmie wiążące przepisy prawne;
- c) referendum petycyjnego, kiedy grupa mieszkańców, nie zgadzając się z przyjętym przez organ władzy ustawodawczej/uchwałodawczej aktem prawa, występuje z wnioskiem o jego odrzucenie, które jest następnie przedmiotem głosowania obywateli (weto ludowe).

Referendum odwoławcze (*recall*) to *prawo lub procedura, według której funkcjonariusz publiczny może zostać usunięty z urzędu przed końcem kadencji głosami obywateli oddanymi w wyniku złożenia petycji podpisanej przez wymaganą liczbę uprawnionych wyborców*³¹. Natomiast inicjatywa ludowa (*initiative*) to *procedura wyborcza, w której określony odsetek wyborców może zainicjować zmiany ustawodawcze lub konstytucyjne, w drodze wypełnienia formalnej petycji, będącej przedmiotem działania ustawodawcy lub całego elektoratu*³². Wśród podkategorii inicjatywy wymienia się³³:

- a) inicjatywę bezpośrednią, kiedy propozycja aktu normatywnego jest poddawana pod głosowanie obywateli bez jakiegokolwiek udziału organu ustawodawczego/uchwałodawczego;
- b) inicjatywę pośrednią, kiedy mieszkańcy wnioskuje do organu ustawodawczego/uchwałodawczego o przyjęcie aktu normatywnego w proponowanej postaci i w sytuacji beczynności tego organu propozycja ta jest poddawana pod głosowanie powszechne.

Przytoczone definicje wskazują, że każda z trzech form demokracji bezpośredniej ma związek z głosowaniem czy to mieszkańców stanu czy jednostki samorządowej.

Prawo do przeprowadzenia referendum lokalnego zostało po raz pierwszy przyznane w 1897 r. mieszkańcom stanu Nebraska³⁴. Natomiast referendum odwoławcze znalazło swoje pierwsze uregulowanie w prawie miejscowym – statucie miasta Los Angeles uchwalonym w 1903 r.³⁵ Wkrótce prawo społeczności lokalnych do referendum

²⁹ H.C. Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul 1990, s. 1281.

³⁰ A. Lupia, J.G. Matsusaka, *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*, „Annual Review of Political Science” 2004, Vol. 7, nr 1, s. 465.

³¹ H.C. Black, *Black's Law Dictionary...*, s. 1267.

³² *Tamże*, s. 784.

³³ B. Williams, *Introduction*, [w:] *Exploring Initiative and Referendum Law. Selected State Research Guides*, red. B. Williams, New York 2009, s. 3-4.

³⁴ K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 49.

³⁵ D.L. Schechter, *California's Right of Removal: Recall Politics in the Modern Era*, „California Politics and Policy” 2008, December, [online] <http://www.fresnostate.edu/socialsciences/polysci/documents/CaliforniasRightofRemoval.pdf>, 13 I 2018; J.F. Zimmerman, *The Recall. Tribunal of the People*, Albany 2013, s. 13.

zostało zawarte w niektórych konstytucjach stanowych – np. w konstytucji stanu Kolorado, do której w 1910 r. w drodze poprawki do art. 5 ust. 1 wprowadzono następujący przepis: *Prawa do inicjatywy i referendum przyznane w tym ustępie ludowi należą także do uprawnień zarejestrowanych wyborców każdego miasta [city], miasteczka [town] i korporacji municypalnej [municipality], w odniesieniu do wszystkich lokalnych, specjalnych i komunalnych aktów prawnych, występujących w każdej formie, dotyczących jednostki samorządowej. Sposób wykonywania tych uprawnień określają przepisy ogólne; z założeniem, że miasta, miasteczka i korporacje municypalne mogą przyjąć własny sposób wykonywania uprawnień do inicjatywy i referendum w odniesieniu do ich prawa miejscowego*³⁶.

Ponadto przytoczony przepis konstytucyjny wskazuje na odsetek wyborców występujących z wnioskiem o referendum, który w prawie miejscowym nie może być określony na więcej niż 10%, zaś w przypadku inicjatywy ludowej – 15%.

Takie same regulacje dotyczące lokalnego referendum i inicjatywy ludowej zawiera konstytucja stanu Oregon³⁷. Odmienne prawo do inicjatywy, referendum oraz referendum odwoławczego formułuje konstytucja stanu Kalifornia w art. 2 ust. 11 i 19³⁸. Przyznaje ona mieszkańcom korporacji municypalnych i hrabstw prawo do tych form udziału w decydowaniu publicznym, jednak z zastrzeżeniem, że przepisy konstytucji nie dotyczą jednostek samorządowych działających na podstawie statutu³⁹. Z kolei konstytucja stanu Maine przyznaje radzie jednostki samorządowej kompetencję w zakresie ustanowienia inicjatywy bezpośredniej i weta ludowego jako sposobu podejmowania decyzji w sprawach lokalnych, pod warunkiem wszakże, że przedmiotowa uchwała zostanie poddana pod głosowanie samych mieszkańców⁴⁰. Natomiast konstytucja nieodległego stanu Massachusetts nie zawiera przepisów dotyczących wymienionych form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Odnoszą się do nich natomiast przepisy skodyfikowanego prawa stanowego w części I tytule VII rozdziale 43⁴¹.

Przytoczone przykłady regulacji konstytucyjnych są wystarczające do stwierdzenia różnorodności w interesującym nas przedmiocie. Złożoność przepisów dodatkowo potęgują ustawodawstwo stanowe i przepisy miejscowe. W rezultacie zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz procedury są zróżnicowane nie tylko w wymiarze stanowym, lecz także w wymiarze lokalnym, tj. jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na obszarze jednego stanu. Z konieczności więc zakres podmiotowy, przedmiotowy

³⁶ Colorado Constitution, [online] <https://law.justia.com/constitution/colorado/cnart5.html>, 13 I 2018.

³⁷ Oregon Constitution, art. 4 ust. 1, [online] <https://law.justia.com/constitution/oregon/>, 13 I 2018.

³⁸ California Constitution, [online] https://law.justia.com/constitution/california/article_2.html, 13 I 2018.

³⁹ Odmienne niż w Polsce, nie wszystkie jednostki samorządu lokalnego w Stanach Zjednoczonych działają na podstawie statutu rozumianego jako najwyższy akt prawa miejscowego. Samorządy mogą realizować swoje zadania i kompetencje, opierając się wyłącznie na prawie stanowym. Szerzej: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 118-126.

⁴⁰ Maine Constitution, art. 4 ust. 21, [online] <https://law.justia.com/constitution/maine/consar43.html>, 13 I 2018.

⁴¹ 2016 Massachusetts General Laws, [online] <https://law.justia.com/codes/massachusetts/2016/part-i/title-vii/chapter-43/>, 13 I 2018.

i zagadnienia proceduralne referendum lokalnego mogą zostać przedstawione tylko w pewnym uogólnieniu i przybliżeniu.

ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY REFERENDUM W KORPORACJACH MUNICYPALNYCH

Definicja referendum oraz jego rodzaje wskazują na dwa podmioty uprawnione do złożenia wniosku o jego przeprowadzenie. W odniesieniu do referendum lokalnego są to: 1) mieszkańcy jednostki samorządowej, a dokładnie rzecz ujmując zarejestrowani wyborcy zamieszkujący korporację municypalną, 2) samorządowy organ stanowiący. Uprawnienia mieszkańców są kluczowe dla weryfikacji hipotezy o semibezpośrednim modelu lokalnej demokracji w Stanach Zjednoczonych.

W kontekście uprawnień obywateli w zakresie wnioskowania o referendum ważny jest ich minimalny odsetek, by petycja o przeprowadzenie referendum była skuteczna. Odsetek ten waha się od pięciu do kilkunastu procent. Różna jest jednak podstawa jego obliczania – w niektórych korporacjach municypalnych jest nią liczba wszystkich zarejestrowanych wyborców, w innych liczba głosujących w ostatnich wyborach na urząd burmistrza. Na przykład w korporacjach stanu Massachusetts liczba mieszkańców występujących z petycją o referendum musi wynieść co najmniej 12% wszystkich zarejestrowanych wyborców w korporacji municypalnej⁴². W korporacjach samorządowych stanu Oregon minimalna liczba podpisów pod petycją o referendum w sprawie unieważnienia decyzji podjętej przez organ stanowiący wynosi 10%, natomiast w sytuacji, gdy wyborcy występują z własną propozycją regulacji, próg ten wzrasta do 15%⁴³.

Prawo stanowe w Teksasie nie określa uniwersalnych progów poparcia dla petycji o lokalne referendum – zostały one określone w prawie miejscowym, np. w miastach Houston i San Antonio wynoszą 10% wyborców głosujących w ostatnich wyborach na urząd burmistrza, zaś w Austin również 10%, lecz wszystkich zarejestrowanych wyborców⁴⁴. W prawie stanowym określono wymóg poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie zmiany przepisów statutu władztwa miejscowego (*home rule charter*): wynosi on 5% lub 20 tys. (którakolwiek z tych wartości jest niższa) zarejestrowanych wyborców⁴⁵.

Inaczej są określane progi i podstawa ich obliczania w odniesieniu do referendum odwoławczego (*recall*). Przykładowo prawo stanu Teksas określa wymóg podpisania się 50% biorących udział w wyborach urzędnika, którego odwołania domagają się

⁴² 2016 Massachusetts General Laws, Part I, Title VII, Chap. 43, Sec. 42, [online] <https://law.justia.com/codes/massachusetts/2016/part-i/title-vii/chapter-43/section-42/>, 13 I 2018.

⁴³ 2015 Oregon Revised Statutes, Chap. 250, Sec. 250.305, [online] <https://law.justia.com/codes/oregon/2015/volume-06/chapter-250/section-250.305/>, 13 I 2018.

⁴⁴ Szerzej zob. A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 177-178.

⁴⁵ Texas Statutes, Local Government Code, Title 2, Subtitle A, Chap. 9, Sec. 9.004, [online] <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/LG/htm/LG.9.htm>, 14 I 2018.

składający petycję⁴⁶. Z kolei prawo stanu Kalifornia nie określa progów ważności petycji o referendum odwoławcze – takie progi są określane w prawie miejscowym, np. w statucie miasta Los Angeles wskazano wymóg zebrania pod petycją podpisów co najmniej 15% liczby głosujących w wyborach urzędnika, który ma zostać odwołany, zaś w San Diego 10% zarejestrowanych wyborców.

Co do zasady podmiotami wnioskującymi o referendum i mogącymi brać w nim udział są mieszkańcy jednostki samorządowej, którzy zarejestrowali się jako wyborcy. Jednak jeżeli przedmiotem referendum jest decyzja o emisji obligacji zobowiązania ogólnego⁴⁷, prawo udziału w referendum może zostać ograniczone do tych wyborców, którzy odprowadzają podatek od nieruchomości w danej korporacji municypalnej. Takie ograniczenie znalazło się np. w statucie miasta Houston w Teksasie⁴⁸.

Przedmiot referendum może być definiowany zarówno w konstytucjach, jak i w ustawach stanowych. Konstytucje najczęściej przyznają mieszkańcom korporacji municypalnych prawo wypowiedania się w kwestiach lokalnej legislacji, w zakresie spraw należących do właściwości samorządu lokalnego. Jednak katalog spraw poddawanych pod głosowanie mieszkańców jest znacznie szerszy i jego skompletowanie wymaga odniesienia się do różnych ustaw szczegółowych, nie tylko tych bezpośrednio dotyczących samorządu. Na katalog spraw rozstrzyganych w drodze referendum lokalnego w korporacjach municypalnych składają się:

- a) decyzje dotyczące ich kreacji, granic i stolic, w tym: utworzenia korporacji municypalnej i zmiany jej granic oraz przyłączenia nowego terytorium do obszaru korporacji i połączenia dwóch i więcej korporacji;
- a) stanowienie prawa miejscowego, w tym: przyjęcie lub zmiana statutu jednostki samorządowej, unieważnienie aktu prawa miejscowego przez mieszkańców, przepisy porządkowe;
- b) decyzje w sprawie odwołania urzędników samorządowych;
- c) decyzje finansowe, w tym dotyczące: wymiaru podatków lokalnych, wynagrodzeń urzędników i funkcjonariuszy służb mundurowych, emisji obligacji komunalnych;
- d) decyzje w sprawie zarządu mieniem komunalnym, w tym dotyczące: zbycia lub nabycia majątku, powołania instytucji użyteczności publicznej i związanych z tym inwestycji, planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższy katalog nie jest uniwersalny dla wszystkich stanów, raczej wskazuje na kwestie, które mogą zostać poddane pod głosowanie mieszkańców, o ile prawo stanowe na to zezwala. Wydaje się jednak, że po wstępnej analizie zakresu podmiotowego i przedmiotowego referendum lokalnego można stwierdzić, że odgrywa ono na tyle ważną rolę w lokalnym procesie decyzyjnym, że pozwala wstępnie uznać amerykańskie korporacje municypalne za odpowiadające semibezpośredniemu modelowi

⁴⁶ Texas Statutes, Local Government Code, Title 2, Subtitle B, Chap. 21, Sec. 21.102, [online] <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/LG/htm/LG.21.htm>, 14 I 2018.

⁴⁷ Szerzej: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 319.

⁴⁸ Code of Ordinances City of Houston, Texas, Charter, Art. 4, Sec. 1, [online] https://library.municode.com/tx/houston/codes/code_of_ordinances?nodeId=CH, 14 I 2018.

demokracji. Warto jeszcze zwrócić uwagę na kwestie proceduralne, które mogą wpłynąć na powyższą ocenę, gdyż mogą ułatwiać lub utrudniać podejmowanie i przeprowadzanie inicjatyw referendalnych. Wydaje się, że szczególne znaczenie mają czas, frekwencja oraz większość rozstrzygająca.

Ustawy stanowe, jak też przepisy miejscowe mogą określać maksymalny czas, w którym pod petycją o referendum muszą zostać zebrane podpisy wyborców w wymaganej liczbie. Ten czas bywa zróżnicowany i zależy od przedmiotu referendum. Na przykład prawo stanu Massachusetts stanowi, że mieszkańcy, którzy nie godzą się na uchwałę rady jednostki samorządowej, muszą w ciągu 20 dni od dnia powzięcia tej uchwały zebrać wymaganą liczbę podpisów pod petycją nawołującą organ stanowiący do zmiany decyzji. Jeżeli organ nie zmieni kwestionowanej uchwały, przeprowadza się referendum⁴⁹. Prawo stanu Texas daje inicjatorom referendum odwoławczego 30 dni na zebranie podpisów pod petycją od dnia zgłoszenia zamiaru wystąpienia z nią⁵⁰. Nie należy do rzadkości brak ograniczeń czasowych w odniesieniu do referendów, które dotyczą spraw innych niż odwołanie urzędnika i unieważnienie uchwały organu stanowiącego⁵¹.

Zasadniczo referenda są ważne niezależnie od frekwencji, zaś uważa się je za rozstrzygnięte, jeżeli za jednym z proponowanych rozwiązań opowie się większość (ponad połowa) głosujących. Jednak podobnie jak w przypadku czasu gromadzenia podpisów pod petycją o referendum, uzależnionego od jego przedmiotu, także wymogi dotyczące ważności i skuteczności mogą być powiązane z przedmiotem decyzji. Przykładowo zmiana statutu korporacji municypalnej może zostać obwarowana koniecznością opowiedzenia się za nią określonego odsetka (np. kilkunastu procent) ogółu wyborców jednostki samorządowej. Gdziekolwiek decyzje w sprawach finansowych (wysokość podatku lokalnego, emisja obligacji) podejmuje się większością kwalifikowaną⁵².

Mimo to wymogi proceduralne nie stoją na przeszkodzie inicjowaniu referendum przez mieszkańców i skutecznemu ich przeprowadzeniu. W każdym razie wprowadzenie wymogów szczególnych jest podyktowane względami innymi niż chęć pozbawienia mieszkańców wpływu na sprawy lokalne. Ograniczenia czasowe dotyczące referendum w sprawie unieważnienia uchwały organu stanowiącego są podyktowane koniecznością szybkiego podjęcia decyzji w danej kwestii. Podobnie procedowanie wniosku o referendum odwoławcze nie może trwać zbyt długo, gdyż utrudnia realizację zadań publicznych. Zaś podejmowanie decyzji ustrojowych i finansowych jest obwarowane koniecznością zebrania większej liczby głosów, gdyż są to decyzje wyjątkowo doniosłe dla społeczności lokalnej.

Znacząca rola ustrojowa referendum lokalnego znajduje wyraz w ograniczeniu możliwości zmiany decyzji zapadających w jego rezultacie, a nawet – jeżeli jest to

⁴⁹ 2016 Massachusetts General Laws, Part I, Title VII, Chap. 43, Sec. 42, [online] <https://law.justia.com/codes/massachusetts/2016/part-i/title-vii/chapter-43/section-42/>, 13 I 2018.

⁵⁰ Texas Statutes, Local Government Code, Title 2, Subtitle B, Chap. 21, Sec. 21.102, [online] <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/LG/htm/LG.21.htm>, 14 I 2018.

⁵¹ A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 177.

⁵² P. Burns, *The Intergovernmental Regime and Public Policy in Hartford, Connecticut*, „Journal of Urban Affairs” 2002, Vol. 24, nr 1.

referendum petycyjne – w okresie od złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum do dnia głosowania, chyba że prawo stanowe lub miejscowe dopuszcza wycofanie się samorządowego organu stanowiącego z podjętej decyzji, co skutkuje usunięciem przesłanek do przeprowadzenia referendum. W referendum może też zostać przegłosowana klauzula niezmienności decyzji, chyba że nowe rozstrzygnięcie w tym samym przedmiocie zostanie przyjęte również w drodze głosowania mieszkańców⁵³.

Najpoważniejszą przeszkodą w referendum i następnie wejściu w życie rozstrzygnięcia, które w jego rezultacie zapadło, jest kontrola sądowa, która może zarówno poprzedzać referendum i dotyczyć przedmiotu decyzji poddanej pod głosowanie mieszkańców, jak i już po nim badać prawidłowość procedury referendalnej oraz samej decyzji podjętej w drodze referendum. Sądy mogą zakwestionować jej przedmiot jako wychodzący poza sprawy legislacyjne (w drodze referendum nie podejmuje się decyzji administracyjnych i wykonawczych) bądź wkraczające w materię, która została wykluczona z głosowania powszechnego⁵⁴. Prawidłowość kwestii proceduralnych może zostać zakwestionowana na każdym etapie. Należy też podkreślić, że sądy są niejednolite w orzekaniu o uchyleniu decyzji o przeprowadzeniu referendum – niektóre rygorystycznie podchodzą do kwestii proceduralnych, wymagając ich ścisłego przestrzegania (*strict compliance*), inne są bardziej liberalne, wymagając istotnej zgodności (*substantial compliance*) praktyki z przepisami⁵⁵.

ZAKOŃCZENIE

Kiedy na początku XX w. zwolennicy Ruchu Postępowego proponowali wprowadzenie do systemu politycznego na poziomie stanu instytucji inicjatywy i referendum, robili to z nadzieją na przełamanie monopolu wpływu biznesowych grup nacisku na legislację. Przeciwnicy inicjatywy i referendum podkreślali z kolei, że staną się one narzędziem środowisk lewicowych zmierzających do naruszenia podstaw amerykańskiego porządku społeczno-politycznego. Zapewne ani jedni, ani drudzy nie przewidzieli, że wykozystanie inicjatywy i referendum potoczy się w zupełnie przeciwnym kierunku⁵⁶.

Począwszy od spektakularnego sukcesu referendum w sprawie przyjęcia 13 poprawki do konstytucji stanu Kalifornia w 1978 r.⁵⁷, w której rezultacie zmniejszono stopę podatku od nieruchomości, ten instrument wpływania na politykę stanową stał

⁵³ O.M. Reynolds Jr., *Handbook of Local Government Law*, St. Paul 2001, s. 770-771.

⁵⁴ Najobszerniej, jak się zdaje, materia ta została zdefiniowana w konstytucji stanu Massachusetts. Przedmiotem inicjatywy ani referendum nie mogą być m.in. sprawy religii, kwestie dotyczące wymiaru sprawiedliwości i skarbu. Art. 48, p. II, Sec. 2, Massachusetts Constitution, [online] <https://law.justia.com/constitution/massachusetts/>, 10 II 2018.

⁵⁵ Szerzej zob. D. Potts, *Strict Compliance, Substantial Compliance, and Referendum Petitions in Arizona*, „Arizona Law Review” 2012, Vol. 54, nr 1.

⁵⁶ A. Lupia, J.G. Matsusaka, *Direct Democracy...*, s. 473; C. Hoesly, *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, „California Law Review” 2005, Vol. 93, nr 4, s. 1192.

⁵⁷ Szerzej zob. A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny...*, s. 297.

się popularny i skuteczny. Co więcej, skuteczny w rękach wąskich grup interesu i polityków populistycznych – odwołujących się do konserwatywnej części społeczeństwa. Inicjatywa i referendum stały się instrumentami służącymi pomnożeniu kapitału politycznego, a zarazem podniesieniu szans na zwycięstwo w rywalizacji o urzędy stanowe⁵⁸. Stąd w odniesieniu do niektórych stanów (np. Kalifornii) zaczęto posługiwać się określeniem „demokracja hybrydalna”. Polityka stanowa jest jednak inna niż lokalna, chociaż zapewne i w ramach tej drugiej należałoby uwzględnić szczególny charakter metropolii.

W zdecydowanej większości korporacji municypalnych kandydaci w wyborach do organów samorządowych nie występują pod szyldem partyjnym – nie zezwala na to prawo albo obyczaj polityczny. Apartyjność, małe rozmiary i stosunkowo częste zmiany w składzie samorządowych organów stanowiących, ale także sposób finansowania wydatków lokalnych i w końcu głębokie przekonanie, że jednostka samorządowa jest korporacją mieszkańców ponoszących odpowiedzialność wspólnie, to przesłanki odrzucenia ewentualnej tezy o tożsamości modelu demokracji stanowej i lokalnej. Argumentując za modelem semibezpośrednim demokracji w amerykańskich korporacjach municypalnych, dodajmy, że samorządowe organy przedstawicielskie wprawdzie mają szerokie kompetencje, jednak właśnie ich skromne rozmiary, apolityczność i częstotliwość rotacji na stanowiskach radnych pozwalają ocenić, że ich pozycja ustrojowa jest słabsza niż pozycja ich odpowiedników w modelach demokracji przedstawicielskiej i hybrydalnej.

Pozycję tę dodatkowo osłabia ograniczona możliwość kontrolowania inicjatyw referendalnych przez organ stanowiący. Rada korporacji municypalnej zasadniczo może tylko decydować o przeprowadzeniu referendum doradczego, a pośrednio też referendum petycyjnego, o ile wycofa się z niepopularnej uchwały. Co do referendum legislacyjnego prawo nakazuje poddanie pod głosowanie mieszkańców wybranych decyzji, zatem organ stanowiący nie ma w tej kwestii prawa głosu.

Szeroki zakres przedmiotowy referendum, w szczególności referendum obligatoryjnego, jest kolejnym potwierdzeniem występowania modelu demokracji semibezpośredniej w amerykańskich korporacjach municypalnych. W drodze referendum rozstrzyga się najistotniejsze dla jednostki samorządowej kwestie prawne (zmiana statutu) i finansowe (wysokość podatków i emisja obligacji). Ponadto mieszkańcy mogą posłużyć się referendum jako środkiem zarówno inicjowania prawa miejscowego, jak i zapobiegania jego przyjęciu. Mogą też zablokować na pewien czas możliwość zmiany stanu prawnego.

Duży odsetek korporacji municypalnych, w których występuje referendum obligatoryjne (70%)⁵⁹, wysoka częstotliwość przeprowadzania referendów lokalnych – najczęściej przy okazji wyborów do organów władz publicznych wszystkich szczebli, tj. co

⁵⁸ Szerzej zob. K.K. DuVivier, *Out of the Bottle: the Genie of Direct Democracy*, „Albany Law Review” 2007, Vol. 70.

⁵⁹ J.H. Svava, J.C. Auer, *Perspectives on Changes in City Government Structure*, „The Municipal Year Book” 2013, s. 30.

dwa lata, ale także w okresach między wyborami – oraz ich duża liczba⁶⁰ stanowią dodatkowe potwierdzenie hipotezy przyjętej w artykule.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, *Demokracja Współczesna*.
- Black H.C., *Black's Law Dictionary*, St. Paul 1990.
- Bokszczanin I., *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Bokszczanin I., *Demokracja lokalna we Francji*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Bowler S., Glazer A., „Hybrid Democracy” and Its Consequences, [w:] *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, red. S. Bowler, A. Glazer, New York 2008, https://doi.org/10.1057/9780230612020_1.
- Brancki T., *Demokracja lokalna w Szwajcarii*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska. Warszawa 2014.
- Burns P., *The Intergovernmental Regime and Public Policy in Hartford, Connecticut*, „Journal of Urban Affairs” 2002, Vol. 24, nr 1, <https://doi.org/10.1111/1467-9906.00114>.
- Cieśliński P., *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, Vol. 11, nr 3, <https://doi.org/10.31648/cetl.2311>.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, *Seria Akademicka – Wolters Kluwer Polska*.
- DuVivier K.K., *Out of the Bottle: the Genie of Direct Democracy*, „Albany Law Review” 2007, Vol. 70.
- Garrett E., *Hybrid Democracy*, „George Washington Law Review” 2005, Vol. 74, nr 5-6.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Hasen R.L., *Assessing California Hybrid Democracy*, „California Law Review” 2009, Vol. 97, nr 5, [online] <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1126&context=californialawreview>, <https://doi.org/10.15779/Z38H42J>.
- Hoesly C., *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, „California Law Review” 2005, Vol. 93, nr 4.
- Initiative and Referendum in the United States. A Primer*, red. M.D. Waters, Washington 2002.
- Leininger A., *Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls*, „Global Policy” 2015, Vol. 6, <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12224>.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, [online] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁶⁰ W samej Kalifornii tylko w 2017 r., a więc w roku, który nie jest rokiem wyborczym, przeprowadzono 134 referenda lokalne. *Local Ballot Measure Elections in 2017*, Ballotpedia, [online] https://ballotpedia.org/Local_ballot_measure_elections_in_2017, 13 II 2018.

- Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local*, [online] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000428976&dateTexte=&categorieLien=id>.
- Loughlin J., Hendriks F., Lindström A., *Introduction. Subnational democracy in Europe: Changing backgrounds and theoretical models*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, New York 2011.
- Lupia A., Matsusaka J.G., *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*, „Annual Review of Political Science” 2004, Vol. 7, nr 1, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730>.
- Pawłowska A., *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016.
- Potts D., *Strict Compliance, Substantial Compliance, and Referendum Petitions in Arizona*, „Arizona Law Review” 2012, Vol. 54, nr 1.
- Radzik-Maruszak K., Pawłowska A., *Reprezentacja i partycypacja. Radni miejscy wobec idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2017, Vol. 22, nr 1, <https://doi.org/10.14746/pp.2017.22.1.6>.
- Reynolds O.M., Jr., *Handbook of Local Government Law*, St. Paul 2001.
- Rycerska I., *Tendencje reform samorządu terytorialnego w Szwajcarii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Schaffhauser R., *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, przeł. E. Konopka, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 1998, *Prawo Publiczne Porównawcze*.
- Schechter D.L., *California's Right of Removal: Recall Politics in the Modern Era*, „California Politics and Policy” 2008, December, [online] <http://www.fresnostate.edu/socialsciences/polysci/documents/CaliforniasRightofRemoval.pdf>.
- Svara J.H., Auer J.C., *Perspectives on Changes in City Government Structure*, „The Municipal Year Book” 2013.
- Williams B., *Introduction*, [w:] *Exploring Initiative and Referendum Law. Selected State Research Guides*, red. B. Williams, New York 2009.
- Williamson O.E., *Corporate Governance*, 1984 Faculty Scholarship Series, 4392, [online] http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4392/.
- Zimmerman J.F., *The Recall. Tribunal of the People*, Albany 2013.
- Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.

Prof. dr hab. Agnieszka PAWŁOWSKA – pracownik Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Stypendystka Fundacji Fulbrighta i Fundacji Kościuszkowskiej. Autorka blisko 200 publikacji z zakresu społeczeństwa informacyjnego, administracji publicznej, samorządu terytorialnego oraz *governance*.