

Łukasz Danel

Katedra Nauk Politycznych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian

Streszczenie

Artykuł w sposób syntetyczny przedstawia historię lokalnych referendów odwoławczych po przemianach ustrojowych w Polsce. W ostatnich latach obywatele coraz chętniej posługują się lokalnymi referendumi w celu wygzekwowania politycznej odpowiedzialności swoich przedstawicieli w organach władzy lokalnej – zwłaszcza wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta). Sytuacja ta doprowadziła nie tylko do aktywizacji społeczności lokalnych, ale również do angażowania się w kampanie referendalne partii politycznych oraz innych organizacji społecznych działających na szczeblu lokalnym. W ferworze politycznej walki zanika jednak idea samych referendów jako formy demokracji bezpośredniej.

W drugiej części artykułu zawarto rozważania, czy politycy (nawet ci pełniący najważniejsze funkcje w państwie) szkodzą temu przejawowi rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Poddano także analizie propozycje zmian wybranych uregulowań prawnych dotyczących lokalnych referendów odwoławczych przedłożone przez prezydenta Polski B. Komorowskiego.

Słowa kluczowe: referendum, demokracja, odwołanie, frekwencja, demokracja bezpośrednia.

1. Wprowadzenie

Spośród stosowanych współcześnie form demokracji bezpośredniej referendum ma znaczenie szczególne. Stanowi ono najwyższy przejaw suwerenności narodu, gdyż decyzje podjęte w drodze referendum stają się obowiązującym prawem.

Podobnie jak w zdecydowanej większości państw demokratycznych w Polsce dominuje demokracja przedstawicielska, a formy demokracji bezpośredniej stosowane są sporadycznie. Dość wspomnieć, że w okresie ostatnich 24 lat w Polsce odbyły się zaledwie 3 referenda ogólnokrajowe, z których dodatkowo jedno było niewiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję. Problem ten występuje zresztą nie tylko w przypadku referendum, ale i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, której zakres stosowania jest bardzo niewielki, podobnie jak jej skuteczność.

Referenda lokalne cieszą się w Polsce dużo większą popularnością niż referenda ogólnokrajowe, o czym świadczy częstotliwość ich przeprowadzania. Dotyczy to głównie referendum w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – przede wszystkim organu wykonawczego gminy, a zatem wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawa o referendum lokalnym daje mieszkańcom danego terytorium możliwość inicjowania takiego referendum i przez ostatnich kilka lat można było odnotować rosnące zainteresowanie tą formą aktywności obywatelskiej. Mimo że referenda te w większości są niewiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję (bardzo charakterystyczne dla Polski zjawisko), ustawodawca podjął pewne kroki, których celem było zwiększenie skuteczności tej formy demokracji bezpośredniej. Najlepszym tego przykładem jest obniżenie progu frekwencji wymaganej do uznania ważności takiego referendum.

Ostatnie lata pokazały, że w przypadku lokalnego referendum odwoławczego istnieje także problem z wyraźnym rozgraniczeniem interesów danej społeczności lokalnej od interesów poszczególnych partii lub organizacji politycznych, które próbują wykorzystać demokrację bezpośrednią do zbitcia kapitału politycznego. Zauważalne jest to zwłaszcza w przypadku dużych gmin, czego najlepszą egzemplifikacją była kampania referendalna w Warszawie w 2013 r. Na to wszystko nakładają się jeszcze – mocno krytykowane przez niektórych ekspertów – propozycje zmian w ustawie o referendum lokalnym, które zostały złożone w ostatnim czasie przez prezydenta Polski B. Komorowskiego. Nieuchronnie pojawia się pytanie o to, na ile zmiany te będą (oczywiście jeśli wejdą w życie) „dławić” aktywność obywatelską, a na ile służyć interesom społeczności lokalnych.

Niniejszy artykuł ma na celu rozważenie zarysowanych powyżej kwestii związanych z tym szczególnym typem referendum lokalnego, które może doprowadzić do odwołania przed upływem kadencji organów władzy samorządowej. Na początku omówiono, jak zmieniały się przepisy prawne dotyczące analizowanego typu referendum oraz jaki wpływ miały te zmiany na popularność (i skuteczność) tej formy demokracji bezpośredniej. Następnie zwrócono uwagę na problem mieszania interesów społeczności lokalnych z interesami politycznymi, tak częstego przy okazji wielu referendum. W tym kontekście poddano ocenie proponowane przez prezydenta RP zmiany w ustawie o referendum lokalnym i ich

ewentualny wpływ na częstotliwość sięgania po tę formę demokracji bezpośredniej oraz na jej skuteczność.

2. Referendum lokalne w sprawie odwołania władz po 1989 roku

Nowe realia polityczno-ustrojowe po 1989 r. wiązały się z koniecznością stworzenia w demokratycznej Polsce nowych ram samorządu terytorialnego, co było zadaniem wielowymiarowym i trudnym. Kwestią wymagającą uregulowania prawnokonstytucyjnego było także wdrożenie na szczeblu lokalnym form demokracji bezpośredniej, co wynikało nie tylko z uwarunkowań samej demokracji, ale i z pewnych przepisów prawa międzynarodowego (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Nowelizacje Konstytucji obowiązującej w czasach PRL nie przyniosły w tej kwestii żadnego przełomu i dopiero tzw. mała konstytucja z dnia 17 października 1992 r. zawierała zapis o możliwości zastosowania referendum lokalnego, poprzez które mieszkańcy poszczególnych gmin mogliby podejmować wiążące decyzje¹.

Podstawowy akt prawny dotyczący nowego kształtu samorządu terytorialnego w Polsce – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – w art. 12 zawiera wyszczególnienie dwóch typów referendum lokalnego (w nowelizacji z 1991 r. ustawodawca posługuje się już terminem „referendum gminne”), a mianowicie:

– referendum lokalne obligatoryjne – w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji,

– referendum lokalne fakultatywne – w każdej innej sprawie ważnej dla gminy.

Zgodnie z art. 13 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym do zwołania referendum odwoławczego wymagane było zebranie podpisów 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania, a do uznania jego ważności – co najmniej 50-procentowa frekwencja. Dopiero Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, która weszła w życie z dniem 14 grudnia 1991 r., nie tylko umożliwiła praktyczne zastosowanie tej formy demokracji bezpośredniej, ale również obniżyła ww. wymagania co do liczby podpisów oraz frekwencji referendalnej. Progi te zostały zrównane z progami obowiązującymi w pozostałych rodzajach referendum w ten sposób, że do wniosku wymagane było zebranie podpisów 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania, zaś do jego ważności – 30-procentowa frekwencja. Odwołanie rady gminy w drodze referendum gmin-

¹ Stanowi o tym ust. 2 art. 72 małej konstytucji, który brzmi następująco: „Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa” [Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. ...].

nego oznaczało nie tylko zakończenie jej działalności, ale również rozwiązanie zarządu gminy i dymisję jej wójta [Piasecki 2005, s. 82–84].

W pierwszych latach obowiązywania omawianej ustawy referenda dotyczące odwołania rady gminy nie odbywały się zbyt często, co więcej, ich stosowanie ograniczało się do niewielkich miast i gmin. Referenda te miały najczęściej charakter rozgrywek typowo personalnych – zazwyczaj pomiędzy radnymi, których część chciała w ten sposób doprowadzić do odwołania wójta gminy. Zdarzały się również sytuacje, że inicjatorem referendum były osoby, które bezskutecznie ubiegały się w wyborach o mandat radnego. W przypadku dużych miast przeprowadzenie takiego przedsięwzięcia, jakim jest referendum, przerażało możliwości organizacyjne grup inicjatywnych i nawet jeśli takie próby były podejmowane, kończyły się one fiaskiem już na etapie zbierania podpisów pod wnioskiem o rozpisanie referendum.

Warto jednak podkreślić, że były to dopiero początki kształtowania się polskiego społeczeństwa obywatelskiego w zupełnie nowych warunkach politycznych i społecznych. Mimo że referenda gminne związane z odwołaniem organu stanowiącego gminy nie odbywały się zbyt często (choć i tak dużo częściej niż pozostałe referenda gminne; szczegółowe zestawienie statystyczne w tym zakresie zawiera tabela 1 w dalszej części opracowania), stały się one pierwszym impulsem do aktywności społeczności lokalnych (co do dziś stanowi jedną z ich najważniejszych wartości i zalet), nawet jeśli w zdecydowanej większości były motywowane czynnikami politycznymi, w tym konfliktami pomiędzy poszczególnymi grupami radnych danej gminy.

Do najważniejszych poprawek wprowadzonych w 1995 r. do ustawy o referendum gminnym należy zaliczyć ustanowienie ograniczeń związanych z terminami organizacji referendum (nie wcześniej niż 12 miesięcy po wyborach oraz na tyle wcześnie, aby ewentualne wybory przedterminowe następujące po referendum mogły odbyć się co najmniej 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rady gminy) oraz podmiotami inicjującymi te referenda (jedynie mieszkańcy gminy). Sama zaś Konstytucja RP uchwalona dnia 2 kwietnia 1997 r. utrzymała znany z małej konstytucji zapis o prawie społeczności lokalnych do podejmowania wiążących decyzji w drodze referendum, w tym także o prawie do odwołania przed upływem kadencji organów władzy samorządowej pochodzących z wyborów bezpośrednich².

Wzrost świadomości obywatelskiej oraz wiedzy dotyczącej funkcjonowania organów gminy, a także rosnąca profesjonalizacja partii politycznych połączona

² Art. 170 Konstytucji RP stanowi: „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 i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa” [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...].

z coraz mocniej zarysowującymi się osiami konfliktu pomiędzy nimi, doprowadziły do wzrostu popularności gminnych referendów odwoławczych. Wzrost ten jest wyraźnie zauważalny w latach 1994–1998, a zatem w drugiej kadencji samorządu terytorialnego (zob. tabela 1), i dotyczy nie tylko samej liczby organizowanych referendów, ale również ich skuteczności oraz frekwencji referendalnej. Wciąż jednak referenda odwoławcze w dużej mierze odbywały się w małych i średnich gminach. Rozgrywki polityczne czy wręcz personalne (pomiędzy radnymi) wciąż stanowiły główny czynnik sprawczy inicjatyw rozpisania referendum odwoławczego. Im bardziej takie referendum było upolitycznione, w tym większym stopniu interesowały się nim media – nie tylko te lokalne, często nawet ogólnopolskie. To także miało istotny wpływ na upowszechnianie się analizowanej formy demokracji bezpośredniej.

W związku z reformą administracyjną i nowym podziałem terytorialnym kraju konieczne było przyjęcie wielu nowych regulacji prawnych – także dotyczących referendum lokalnego³. Nowa ustawa o referendum lokalnym została uchwalona 15 września 2000 r. i zastąpiła ustawę z 1991 r. Nie wprowadzała ona rewolucyjnych zmian, a jedynie dostosowała zapisy dotyczące referendów lokalnych do nowej struktury polskiego samorządu. Zgodnie z art. 2 tej ustawy referendum – obok możliwości wyrażenia przez daną społeczność lokalną woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej społeczności, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki – może także dotyczyć odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a zatem rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Na niezmienionym poziomie pozostawiono natomiast progi referendalne dotyczące wymaganej frekwencji (30%), ilości podpisów zebranych pod wnioskiem (10% uprawnionych do głosowania; 5% w przypadku województw). Utrzymano ponadto te same terminy (po i przed wyborami samorządowymi), w których referendum odwoławcze nie może zostać rozpisane⁴.

Także i w trzeciej kadencji samorządu (1998–2002) można zaobserwować wzrost zainteresowania społeczności lokalnych demokracją bezpośrednią, zwłaszcza referendum w sprawie odwołania rady gminy. Odbywało się ich coraz więcej, coraz więcej było także referendów ważnych (z uwagi na osiągnięcie minimum 30% frekwencji) i skutkujących odwołaniem rady gminy (w odniesieniu do pozostałych szczebli samorządu liczba przeprowadzonych referendów była od początku istnienia tej formy demokracji bezpośredniej znikoma). Obok tradycyjnych czynników będących przyczyną referendów odwoławczych (kłótnie personalne, różnice polityczne itp.) pojawiły się nowe – problemy ekonomiczne,

³ Powstanie samorządu powiatu i samorządu województwa w sposób naturalny wymusiło zastąpienie określenia „referendum gminne” określeniem „referendum lokalne”.

⁴ Szerzej na temat Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym – zob. [Kilian 2001, s. 19–28].

społeczne oraz niezadowolenie z funkcjonowania nowej struktury samorządu terytorialnego [Piasecki 2005, s. 99]. W coraz większym stopniu w przygotowanie referendum odwoławczego angażowały się działające na szczeblu krajowym partie polityczne, co tłumaczyć można z jednej strony upartyjnieniem samorządów, a z drugiej – kładzeniem przez partie większego nacisku na sprawy lokalne. Profesjonalizacji uległ sam proces przeprowadzania kampanii referendalnej, co miało istotny wpływ na zainteresowanie ze strony mediów lokalnych, a co za tym idzie – także i samych zainteresowanych (wyborców).

Tabela 1. Referenda w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w latach 1992–2002

Rok	Liczba przeprowadzonych referendów	Z tego	
		referenda ważne	referenda nieważne
1992	23	0	23
1993	25	3	22
1994	5	0	5
1995	35	1	34
1996	31	5	26
1997	33	3	30
1999	15	4	11
2000	108	14	94
2001	70	7	63
2002	3	0	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <http://pkw.gov.pl> (dostęp: 12.09.2013).

Tabela 1 obrazuje opisane powyżej trendy. Przede wszystkim widoczny jest wzrost zainteresowania referendum odwoławczymi, co – poza nielicznymi wyjątkami⁵ – przekłada się na wzrost liczby przeprowadzanych referendów w drugiej i trzeciej kadencji władz samorządowych. Warto też podkreślić procentowy wzrost

⁵ Niektóre dysproporcje w liczbie referendów w poszczególnych latach można tłumaczyć obostrzeniami ustawowymi dotyczącymi terminów przeprowadzania referendów. Przykładowo niewielka ich liczba w 1999 r. wynika ze wspomnianego wcześniej zapisu, że referendum odwoławcze nie może odbyć się wcześniej niż 12 miesięcy po wyborach samorządowych. Rok 1998 w ogóle w zestawieniu nie występuje, gdyż zgodnie z obowiązującym prawem referendum odwoławczego nie przeprowadza się, jeśli do końca kadencji danego organu pozostało mniej niż 6 miesięcy. I choć w pierwszych miesiącach 1998 r. referenda mogły się odbywać (wybory miały miejsce dopiero 11 października 1998 r.), do takiej sytuacji nie doszło. Z uwagi na ten sam zapis ustawowy w 2002 r. odbyły się tylko 3 referenda.

referendów, które okazywały się ważne, z uwagi na przekroczenie 30-procentowego progu frekwencji.

Ważna zmiana w ustawie o referendum lokalnym nastąpiła w związku ze zmianą sposobu wyboru wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta), który od 2002 r. miał pochodzić z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Nowelizacja ta polegała więc na tym, że poprzez referendum lokalne umożliwiono odwołanie przed upływem kadencji obok organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego także jej organu wykonawczego, a zatem wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum może także zostać przeprowadzone równocześnie w odniesieniu do organu stanowiącego i wykonawczego gminy (*notabene* w praktyce rozwiązanie to jest stosunkowo często stosowane). W przypadku odwołania rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) inicjatorem referendum mogą być tylko mieszkańcy, a w przypadku wójta gminy – obok mieszkańców także rada gminy. Rzecz jasna, jest to nadal referendum obligatoryjne, czyli odwołanie organu władzy lokalnej przed upływem kadencji możliwe jest tylko w ten sposób.

Nowe przepisy zaczęły obowiązywać po 12 miesiącach od wyborów samorządowych, a zatem pod koniec 2003 r.⁶ Podczas ostatnich dwóch kadencji polskiego samorządu zainteresowanie referendum odwoławczymi było całkiem spore, przede wszystkim w odniesieniu do organów wykonawczych gminy (zob. tabela 2). Referendum odwoławcze jest bowiem jedyną metodą umożliwiającą zmianę na stanowisku wójta gminy. Wpływ na coraz większe zainteresowanie społeczności lokalnych (a także i różnego rodzaju organizacji samorządowych oraz partii politycznych) ma jednak również kilka innych czynników, które zostaną poddane analizie w dalszej części opracowania.

Ze znaczących, a zarazem wzbudzających kontrowersje zmian w ustawie o referendum lokalnym warto jeszcze wspomnieć o nowelizacji z 2005 r., która wprowadziła istotne złagodzenie progu frekwencji wymaganej do uznania ważności referendum odwoławczego. Aktualnie art. 55 ust. 2 ustawy stanowi: „Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu” [Ustawa z dnia 15 września 2000 r. ...]. Przepis ten stanowi obecnie przedmiot sporu politycznego i wydaje się bezpośrednią przyczyną, dla której prezydent Polski B. Komorowski zdecydował o przedłożeniu propozycji zmian dotyczących referendum lokalnych, w tym zwłaszcza referendum odwoławczych.

⁶ Szerzej na temat referendum odwoławczych po nowelizacji ustawy o referendum lokalnym – zob. [Węglarz 2007, s. 47–54; Piasecki 2003, s. 64–68].

Tabela 2. Referenda w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 2003–2013

Rok	Liczba przeprzo- wadzonych referendów ogółem	Referenda w sprawie odwołania organu stanowiącego			Referenda w sprawie odwołania rady gminy i wójta gminy ^a			Referenda w sprawie odwołania wójta gminy		
		ogółem	z tego		ogółem	z tego		ogółem	z tego	
			referenda ważne	referenda nieważne		referenda ważne	referenda nieważne		referenda ważne	referenda nieważne
2003	3	0	–	–	2	1	1	1	0	1
2004	57	14	2	12	11	1	10	32	6	26
2005	30	6	0	6	6	0	6	18	2	16
2006	2	0	–	–	1	0	1	1	0	1
2007	3	0	–	–	1	0	1	2	2	0
2008	36	8	0	8	6	0	6	22	6	16
2009	32	9	1	8	0	–	–	23	4	19
2010	10	3	0	3	0	–	–	7	1	6
2012	61	2	1	1	17	1	16	42	6	36
2013 ^b	32	2	0	2	11	3	8	19	2	17

^a Formalnie są to dwa oddzielne referenda i głosy w nich są liczone odrębnie. Z tego względu w przypadku różnych zestawień statystycznych kategoria podwójnych referendów nie jest wyodrębniana. Zamiast tego uwzględnia się je w pozostałych dwóch kategoriach. W niniejszym opracowaniu te podwójne referenda traktowane są osobno – jako szczególna kategoria referendów odwoławczych rozpisywanych po 2002 r.

^b Dane za 2013 r. obejmują okres od 1 stycznia do 22 września.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <http://pkw.gov.pl> (dostęp: 22.09.2013).

3. Skuteczność referendum odwoławczego a emocje polityczne

Przedstawione powyżej zestawienia statystyczne świadczą o tym, że referenda dotyczące odwołania pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich organu stanowiącego lub wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego cieszą się rosnącym zainteresowaniem społeczności lokalnych. Ich popularność jest widoczna przede wszystkim na szczeblu gminnym. Referenda w sprawie odwołania rady powiatu wciąż odbywają się sporadycznie⁷, podczas gdy w stosunku do sejmiku województwa taka sytuacja dotychczas nie zaistniała. Wynika to oczywiście z faktu, że zdecydowanie łatwiej zorganizować się mniejszym społecznościom tak, aby spełnić wymogi formalne rozpisania referendum⁸. Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można również wnioskować, że w ostatnich latach dominują referenda dotyczące odwołania wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta), które na ogół są zarządzane z inicjatywy samych mieszkańców, rzadziej natomiast – z inicjatywy rady gminy. Ich popularność bierze się stąd, iż mają one zdecydowanie spersonalizowany charakter, co powoduje, że obywatele danej społeczności lokalnej chętniej składają podpisy poparcia pod wnioskami o ich rozpoznanie. Odpowiedzialność jednoosobowego organu wykonawczego jest w przekonaniu społecznym bardziej czytelna i tym samym łatwiejsza do wyegzekwowania niż w przypadku kolegialnej rady gminy. To wszystko powoduje, że lokalne referendum odwoławcze stało się w ostatnich latach narzędziem bardzo skutecznym. Jeśli tylko uda się w nim uzyskać wymagany próg frekwencji (czyli gdy wynik referendum jest wiążący), kończy się ono odwołaniem danego organu władzy lokalnej. Obrazuje to zestawienie zawarte w tabeli 3 – jedynym przypadkiem, kiedy mimo ważności referendum wójt gminy zachował swoje stanowisko, było referendum w Sopocie w 2009 r., w którym większość głosujących sprzeciwiła się odwołaniu prezydenta tego miasta J. Karnowskiego⁹.

⁷ Było ich do tej pory zaledwie pięć (jedno w 2001 r. i cztery w 2004 r.), ale żadne z nich nie było ważne z uwagi na nieprzekroczenie wymaganego ustawą progu frekwencji.

⁸ Z inicjatywą w sprawie zwołania referendum poza partiami politycznymi i organizacjami społecznymi działającymi na terenie danego samorządu może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli (a w przypadku referendum gminnego – zaledwie 5 obywateli). Kluczowe jest jednak zebranie podpisów poparcia pod takim wnioskiem w wyznaczonym czasie. Od momentu oficjalnego wystąpienia z taką inicjatywą jest na to zaledwie 60 dni, a wymagana liczba podpisów wynosi 10% uprawnionych do głosowania (w gminie albo powiecie) lub 5% uprawnionych do głosowania (w województwie).

⁹ Szczególnym przypadkiem wymagającym dodatkowego wyjaśnienia jest referendum w Kłodawie, które odbyło się 2 września 2012 r. Przedmiotem referendum było odwołanie przed upływem kadencji burmistrza Kłodawy oraz rady miejskiej w Kłodawie. W wyniku referendum burmistrz został odwołany, natomiast rada nie (z uwagi na zbyt niską frekwencję referendum w sprawie odwołania rady było nieważne). Jak wspomniano wcześniej, są to dwa oddzielne

Tabela 3. Skuteczność referendów odwoławczych w latach 2007–2013

Rok	Liczba ważnych referendów	Z tego	
		referenda skuteczne	referenda nieskuteczne
2007	2	2	0
2008	6	6	0
2009	5	4	1
2010	1	1	0
2012	8	8	0
2013 ^a	5	5	0

^a Dane za 2013 r. obejmują okres od 1 stycznia do 22 września.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <http://pkw.gov.pl> (dostęp: 22.09.2013).

Wzrostowi zainteresowania referendum odwoławczymi towarzyszy większe zaangażowanie w nie partii politycznych – i to nie tylko na poziomie lokalnym, ale również ogólnokrajowym. Dotyczy to zwłaszcza większych gmin, w których referendum może posłużyć za element politycznej walki i doprowadzić do osłabienia politycznego konkurenta. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w Łodzi, Sopocie i Elblągu, a ostatnimi czasy podobne zjawisko mogliśmy obserwować w Warszawie. Politycznej rywalizacji sprzyjają także media, które uważnie relacjonują jej kolejne odsłony do tego stopnia, że dane referendum urasta do rangi elementu walki politycznej „na szczycie” nie tylko w wymiarze międzypartyjnym, ale niejednokrotnie wręcz na linii rząd–opozycja.

Dużo ożywienia do dyskusji na temat upolitycznienia referendów lokalnych wniosły kampanie referendalne w Elblągu oraz – przede wszystkim – w Warszawie w 2013 r. Toczyły się one pod dyktando największych polskich partii politycznych i często można było odnieść wrażenie, że celem tych inicjatyw było przede wszystkim prowadzenie gry politycznej, a dopiero w dalszej kolejności

referenda i choć odbywają się w tym samym czasie, frekwencja w nich liczona jest odrębnie. Po 2002 r. było to jedyne referendum, które okazało się ważne tylko w stosunku do jednego z organów władzy lokalnej. W pozostałych 5 przypadkach, gdy takie podwójne referendum było ważne (2003 r. – gmina Dobra, 2004 r. – gmina Żórawina, 2013 r. – gminy Zagań, Piękoszów oraz Elbląg), odwołana została zarówno rada, jak i wójt gminy. Z tego względu – na zasadzie wyjątku od przyjętego w opracowaniu założenia, że referenda podwójne są uwzględniane w poszczególnych zestawieniach jako jedna całość – w tym przypadku konieczne było ich rozdzielenie. W tabelach 2 i 3 jako ważne wskazano jedynie referendum dotyczące odwołania burmistrza Kłodawy (traktując je jako referendum dotyczące odwołania wójta gminy), natomiast w przypadku rady miejskiej w Kłodawie jako referendum nieważne zostało ono uwzględnione w kategorii referendów w sprawie odwołania organu stanowiącego.

odwołanie krytykowanego gospodarza miasta (w przypadku Elbląga także i rady miejskiej). Trudno się jednak temu dziwić, skoro np. w Warszawie referendum dotyczyło wiceprzewodniczącej partii rządzącej i równocześnie szefowej PO w stolicy – H. Gronkiewicz-Waltz, która na czas piastowania stanowiska prezydenta Warszawy nie tylko nie zawiesiła swego członkostwa w Platformie Obywatelskiej, ale nawet nie zrezygnowała ze swych partyjnych funkcji. Prawo tego oczywiście nie wymaga, ale zdrowy rozsądek i dobre obyczaje – jak najbardziej. Takich sytuacji było i jest w polskich samorządach dużo więcej.

Warszawskie referendum doszło do skutku dzięki inicjatywie Warszawskiej Wspólnoty Samorządowej i zaangażowaniu burmistrza Ursynowa P. Guziąła, dla którego był to niewątpliwie wielki osobisty sukces. Nawet jeśli w czasem w przedsięwzięcie to zaczęły angażować się różne partie polityczne, momentami wręcz przejmując inicjatywę (przynajmniej tę medialną), to jest to zjawisko mieszczące się w granicach rywalizacji o wpływy w samorządach, zwłaszcza w większych gminach. Zresztą strategia Platformy Obywatelskiej przyjęta w związku z referendum warszawskim także podyktowana była czysto partyjnymi względami. Trudno bowiem inaczej interpretować wygłaszane przez prominentnych działaczy tej partii – w tym premiera polskiego rządu oraz wywodzącego się z PO prezydenta RP – apele do warszawian o niebranie udziału w referendum. Wy tłumaczenie tej strategii jest więc czysto polityczne – wszystkie sondaże przedreferendalne wskazywały, że jeżeli jego wynik będzie wiążący, H. Gronkiewicz-Waltz zostanie ze swojego stanowiska odwołana.

Ten typowo partyjny sposób myślenia – noszący zresztą znamiona politycznej hipokryzji¹⁰ – wydaje się błędny, a co gorsza – niebezpieczny. Wspierając budowę społeczeństwa obywatelskiego (co zresztą Platforma Obywatelska ma zapisane nie tylko w swoim programie politycznym, ale nawet w samej nazwie), powinno się nie tyle zniechęcać wyborców do wzięcia udziału w referendum, ale zachęcać do głosowania w nim przeciwko odwołaniu swojego przedstawiciela. Należy odnotować przy tym, że przed warszawskim referendum podobną – błędną – strategię przyjęły również inne partie polityczne – Polskie Stronnictwo Ludowe, a poniekąd także Sojusz Lewicy Demokratycznej. W 2010 r. w Łodzi analogicznie postąpiło Prawo i Sprawiedliwość, gdyż referendum odwoławcze dotyczyło J. Kropiwnickiego, wybranego na stanowisko prezydenta Łodzi właśnie z rekomendacji tej partii.

¹⁰ Mniej więcej w tym samym czasie trwała kampania referendalna w Słupsku, gdyż na 18 listopada 2013 r. zostało rozpisane referendum w sprawie odwołania prezydenta tego miasta M. Kobylińskiego, wywodzącego się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Platforma Obywatelska nie tylko przyczyniła się do rozpisania tego referendum, ale aktywnie namawiała swoich wyborców do wzięcia w nim udziału i głosowania za odwołaniem prezydenta M. Kobylińskiego.

Głos w dyskusji na temat referendum zabrał także prezydent Polski B. Komorowski, który przedłożył sejmowi swój projekt ustawy samorządowej. Obok ważnych przepisów dotyczących dochodów własnych samorządów czy też realizowanych przez nie zadań projekt ten odnosi się do referendum lokalnych. Generalnie rzecz ujmując, intencją prezydenta jest ułatwienie społecznościom lokalnym korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej, stąd m.in. propozycja likwidacji wymaganego progu frekwencji, co oznacza, że referenda byłyby ważne bez względu na to, ile osób wzięłoby w nich udział¹¹. Wyjątkiem od tej reguły byłyby właśnie referenda odwoławcze. W ich przypadku, aby wynik był wiążący, konieczna byłaby frekwencja nie mniejsza niż przy wyborze danego organu stanowiącego lub wykonawczego. To właśnie ta propozycja prezydenta RP wywołała najwięcej komentarzy, zwłaszcza że zbiegła się w czasie z jego apelem o nieuczestniczenie w referendum w sprawie odwołania prezydent Warszawy H. Gronkiewicz-Waltz. I choć te nowe przepisy miałyby obowiązywać dopiero od przyszłej kadencji samorządu, trudno oprzeć się wrażeniu, że B. Komorowski dał się wciągnąć w polityczną rozgrywkę Platformy Obywatelskiej. Apel prezydenta RP o niepójście na referendum warszawskie należy więc ocenić jako niefortunny czy wręcz szkodliwy – i to niezależnie od oceny proponowanych zmian w regulacjach prawnych dotyczących referendum odwoławczych.

4. Wnioski

Obecnie w Polsce toczy się debata nad przyszłym kształtem lokalnych referendum odwoławczych – w wymiarze zarówno prawnym, jak i politycznym. Po raz pierwszy dyskusja ta jest prowadzona na tak szeroką skalę i wydaje się, że została ona wywołana przez bezpośrednie zaangażowanie w nią największych polskich partii politycznych. Gdzieś w tym wszystkim gubi się jednak idea samych referendum jako formy demokracji bezpośredniej, która w ostatnich latach zyskała w Polsce duże znaczenie – przede wszystkim w perspektywie obywatelskości. Widać to choćby na przykładzie Warszawy, gdzie ponad 200 tys. osób podpisało się pod wnioskiem o rozpisanie referendum w sprawie odwołania ze stanowiska H. Gronkiewicz-Waltz. Czegokolwiek by nie mówić o słuszności i zasadności tego referendum czy też o jego upolitycznieniu – to właśnie te podpisy (a zatem głos ludu) są w tym wszystkim najważniejsze. Lokalny wymiar społeczeństwa obywa-

¹¹ W sytuacji, w której dane referendum miałyby powodować znaczące (w opinii władz samorządowych) konsekwencje dla budżetu lub zmuszać gminy do pożyczania dodatkowych pieniędzy, równoległe z takim referendum byłoby przeprowadzone referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na te konkretne cele. Dla ważności takiego referendum obowiązywałby 30-procentowy próg frekwencji.

telskiego jest niezmiernie istotny. Zwracał na to uwagę choćby A. de Tocqueville [1996, s. 62] słowami: „[...] w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne [...] sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”.

Jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce pozostawia wiele do życzenia¹². Jednym z charakterystycznych tego przejawów jest wysoka absencja wyborcza oraz referendalna. Było to zresztą jednym w powodów obniżenia w 2005 r. wymaganego progu frekwencji w odniesieniu do referendum odwoławczych. Niemniej jednak Polacy (choć wolniej niż byśmy tego chcieli) uczą się demokracji, w tym także demokracji bezpośredniej. Dowodem na to jest rosnąca liczba referendum odwoławczych – przede wszystkim tych, które skutkują podjęciem wiążącej decyzji. Referendum takie z uwagi na swój obligatoryjny charakter stało się zatem narzędziem w rękach społeczności lokalnych, za pomocą którego sprawują one funkcję kontrolną nad wybranym przez siebie organem władzy lokalnej – czy to wójtem gminy, czy radą gminy. Referendum odwoławcze nie jest postrzegane jako instrument wywierania wpływu na decyzje władz, lecz jako możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec tych decyzji czy wręcz samych władz [Dzwończyk 2009, s. 165]. Z tego względu strategia namawiania do niewzięcia udziału w referendum jest z założenia błędna. To także głosowanie, choć o nieco innych charakterze niż wybory. Zachęcanie do brania udziału w jednym głosowaniu, a zniechęcanie do brania udziału w innym jest dla obywatela nieczytelne, a co więcej – zgubne z perspektywy budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Propozycja prezydenta Polski B. Komorowskiego dotycząca podwyższenia wymaganego przy referendum progu frekwencji również może budzić wątpliwości – istnieje obawa, że doprowadziłyby to do marginalizacji tej formy egzekwowania odpowiedzialności rządzących na szczeblu lokalnym, a tym samym spadku zaangażowania w demokrację bezpośrednią lokalnych społeczności. Istnieją oczywiście także argumenty za dokonaniem tej zmiany – mówi się głównie o większej stabilizacji organów samorządu umożliwiającej pracę poszczególnych organów przez całą kadencję i ich ocenę dopiero w drodze wyborów. Głębszej dyskusji wymaga ponadto kwestia ewentualnej zmiany ilości podpisów koniecznych do samego rozpisania referendum, jak i progu frekwencji wyznaczającej jego ważność. Inicjatywa prezydenta RP (a zwłaszcza moment jej wystąpienia) wydaje się niepokojąca, ponieważ rozwiązanie takie po raz kolejny może podważyć wiarę obywateli w siłę własnego głosu, zwłaszcza głosu niezadowolonego, który ma prawo, a wręcz powinien zabrznieć, jeśli sytuacja tego wymaga. Zastanawiające

¹² Szerzej na ten temat – zob. [Dzwończyk 2009, s. 156–164].

jest, dlaczego – mimo olbrzymiego zaufania społecznego – prezydent nie stara się kształtować obywatelskich postaw Polaków, zachęcając ich do partycypacji politycznej – udziału w wyborach, referendach, korzystania z inicjatywy ludowej itp. Zamiast tego próbuje walczyć z czymś, co całkiem dobrze funkcjonuje i co daje społeczeństwu poczucie politycznego sprawstwa, choćby na poziomie lokalnym. Jest też pewnym zaworem bezpieczeństwa, gdyż sprawujący władzę w ramach samorządu terytorialnego mają świadomość, że podlegają kontroli społecznej ze strony tych, którzy ich wybrali. I to nie tylko raz na 4 lata przy okazji wyborów samorządowych. Trudno zresztą nie zauważyć, że samo rozpisanie referendum (niezależnie od jego wyniku) może działać mobilizująco na osoby, które mają zostać w takim referendum ocenione. Przykład Warszawy doskonale pokazał, jak zagrożona odwołaniem prezydent tego miasta nagle zwiększyła swoją aktywność, próbując udowodnić, że należycie wywiązuje się ze swych przedwyborczych obietnic i jest dobrym gospodarzem stolicy. Zresztą już nawet samo zbieranie podpisów może stać się wystarczającym impulsem do osiągnięcia porozumienia pomiędzy inicjatorami referendum a krytykowanymi przez nich władzami samorządowymi. Z tego punktu widzenia potencjalne referendum działa na zasadzie presji wymuszającej uwzględnienie poszczególnych postulatów społecznych przez samorząd. Sam zatem fakt istnienia referendum, niezależnie od tego, jak często jest ono przeprowadzane, jest dla władz niezmiernie istotny, gdyż – jak pisze H.G. Wehling [2007, s. 188] – „muszą one włożyć więcej wysiłku w to, żeby nie budzić uśpionej woli obywateli i nie zmuszać ich do użycia instrumentu, jakim jest referendum”.

Jeśli Polacy chcą korzystać z narzędzi, które umożliwiają im egzekwowanie politycznej odpowiedzialności wybranych przez siebie włodarzy gmin czy powiatów, to trzeba im to umożliwić, a wręcz ich do tego zachęcać. I to nawet jeśli jakość kampanii referendalnych jest niezadowolająca, a ich głównymi aktorami często są politycy i partie polityczne. Krzewienie postaw obywatelskich jest zadaniem nadrzędnym. Jeśli zaś miarą sukcesu politycznego jest wysoka absencja w głosowaniu, a jego istotą – skuteczne przekonanie obywateli do niewzięcia udziału w referendum, to ofiarą w ten sposób prowadzonej polityki staje się społeczeństwo obywatelskie. Co gorsza, szkody te mogą być nieodwracalne.

Literatura

- Dzwończyk J. [2009], *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kilian K. [2001], *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r., „Samorząd Terytorialny”*, nr 11.

- Piasecki A.K. [2003], *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Piasecki A.K. [2005], *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Tocqueville A. de [1996], *O demokracji w Ameryce*, t. 1, tłum. B. Janicka, M. Król, Znak, Kraków.
- Wehling H.G. [2007], *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego* [w:] *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, red. W. Łukowski, G. Meyer, S. Sulowski, Elipsa, Warszawa.
- Węglarz B. [2007], *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U., nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U., nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz.U., nr 110, poz. 473.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U., nr 88, poz. 985.

Local Recall Referenda – Past Fate and Proposed Changes

The article presents the history of local referenda that seek to recall local authorities in Poland following political changes. In recent years, Poles have proven willing to turn to local referenda to enforce political accountability of their representatives in local government bodies – especially municipality heads (town or city mayors). This has led to the activation of not only local communities, but also political parties and other civil organisations operating at the local level. In the heat of political struggle, the idea of referenda as a form of direct democracy disappears.

In the second part of the article the author wonders whether politicians (even those occupying key positions in the country) harm this manifestation of the development of civil society in Poland. Finally, proposals submitted by the president of Poland B. Komorowski for amending some laws with regard to local recall referenda are analysed.

Keywords: referendum, democracy, recall, turnout, direct democracy.