



Horyzonty Polityki
2023, Vol. 14, N° 46



BARBARA WĘGLARZ

<http://orcid.org/0000-0003-1159-6535>
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
b.weglarz@op.pl
DOI: 10.35765/HP.2373

Referendum lokalne jako narzędzie społecznej kontroli władz samorządowych

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przybliżenie jednego z narzędzi demokracji bezpośredniej, tj. referendum, którego skuteczność uzależniona jest m.in. od regulacji prawnych oraz sposobu i umiejętności jego wykorzystywania przez mieszkańców.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Autorka zamierza potwierdzić, względnie zakwestionować hipotezę, według której referendum nie jest skutecznym narzędziem społecznej kontroli władz lokalnych. W tym celu wykorzystwała metody opisową, analizy i syntezy.

PROCES WYWODU: Podstawę wywodu będzie stanowiło polskie referendum odwoławcze, ponieważ jest to najpopularniejsza i najczęściej wykorzystywana w naszym kraju forma referendum. Analizie poddane zostaną najważniejsze zmiany w zakresie prawa referendalnego oraz wybrane przykłady z praktyki wyborczej. W tym ostatnim przypadku istotne będzie wskazanie czynników i przykładów, które ograniczają skuteczność tej formy demokracji bezpośredniej.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W wyniku przeprowadzonej analizy udało się pokazać, że referendum jest narzędziem służącym mieszkańcom do kontroli władzy. Częstotliwość jego wykorzystywania oraz skuteczność pozostawiają jednak wiele do życzenia. Wpływ na to mają zarówno przepisy referendalne, brak umiejętności wykorzystywania przez społeczność lokalną dostępnych

Sugerowane cytowanie: Węglarz, B. (2023). Referendum lokalne jako narzędzie społecznej kontroli władz samorządowych. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 145–162. DOI: 10.35765/HP.2373.

form demokracji bezpośredniej (m.in. niewystarczająca edukacja obywatelska) czy brak zainteresowania sprawami społeczności lokalnych.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Skuteczność referendum jest w największym stopniu uzależniona od regulacji prawnych, ale także od umiejętności korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej. Nawet najlepsze rozwiązania i przepisy nie pomogą, jeżeli obywatele nie będą wiedzieli, jak korzystać z dostępnych instrumentów. W związku z tym jednym ze sposobów na wzrost skuteczności referendum powinna być edukacja obywatelska.

SŁOWA KLUCZOWE:

demokracja bezpośrednia, referendum, referendum odwoławcze, samorząd terytorialny

Abstract

LOCAL REFERENDUM AS A TOOL OF SOCIAL
CONTROL OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to present one of the tools of direct democracy, i.e. a referendum, the effectiveness of which depends on legal regulations and the manner and skills of its use by residents.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The author intends to confirm or question the hypothesis that the referendum is a tool used by the inhabitants to control the rulers, and not a tool in the hands of the fourth power or the fourth estate. The methods used are: a descriptive method, analysis and synthesis.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The argument will be based on the Polish appeal referendum, as it is the most popular and most frequently used form of referendum in our country. The most important changes in the field of referendum law and selected examples from election practice will be analyzed. In the latter case, it will be important to identify factors and examples that limit the effectiveness of this form of direct democracy.

RESEARCH RESULTS: As a result of the analysis, it was possible to show that the referendum is a tool for the inhabitants to control the authorities. However, the frequency of its use and effectiveness are not satisfactory. This is influenced by both the referendum regulations, the local community's lack of ability to use the referendum, and the lack of interest in the affairs of local communities.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMENDATIONS: The effectiveness of a referendum depends to the greatest extent on legal regulations,

but also on the ability to use the tools of direct democracy. Even the best solutions and regulations will not help if citizens do not know how to use the available instruments. Therefore, one of the ways to increase the effectiveness of the referendum should be civic education.

KEYWORDS:

direct democracy, referendum, recall referendum, local government

WSTĘP

Referendum jest formą demokracji bezpośredniej, umożliwiającą uprawnionym do tego mieszkańcom podejmowanie wiążących władze decyzji. Do jego podstawowych cech zalicza się: bezpośredni udział obywateli w głosowaniu, posiadanie przez nich tylko jednego głosu, uznanie woli większości wszystkich uprawnionych do głosowania za decydującą w rozstrzygnięciu danej sprawy. W literaturze występuje wiele klasyfikacji tego narzędzia, opierających się na różnych kryteriach. Wśród nich można wymienić przedmiot referendum, jego moc wiążącą czy konieczność zastosowania, a także zasięg terytorialny. Na potrzeby niniejszego artykułu skoncentrowano się na podziale opierającym się na ostatnim wskazanym kryterium, czyli zasięgu terytorialnym. Na tej podstawie rozróżniamy: referendum państwowe (ogólnokrajowe), które przeprowadzane jest w skali całego kraju, oraz będące przedmiotem artykułu referendum lokalne – przeprowadzane tylko na części terytorium państwa, którego skutki odnoszą się do osób zamieszkujących to terytorium. W Polsce podstawę prawną stosowania referendum lokalnego stanowią w szczególności Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP:

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (Konstytucja RP).

W kwestiach dotyczących zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego akt zasadniczy odsyła do odrębnej ustawy, którą jest Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Bezpośrednią motywacją do napisania tego artykułu był udział w panelu dotyczącym czwartej władzy podczas V Kongresu Politologii we Wrocławiu. W związku z postępującym upolitycznieniem mediów dyskusja dotyczyła między innymi możliwości wskazania nowego podmiotu (podmiotów), który można byłoby określić mianem czwartej władzy. Jednym z pomysłów było zaliczenie do tej kategorii samorządu terytorialnego czy narzędzi demokracji bezpośredniej (w szczególności referendum), które mieszkańcy mają do swojej dyspozycji. Już na tym etapie można wyeliminować możliwość uznania wskazanych kategorii za czwartą władzę. Jeżeli będziemy rozpatrywać samorząd terytorialny w kategorii wpływu na rządzących, to należy zadać sobie pytanie: czy wpływa on na władze, a jeśli tak, to w jaki sposób? Jednoznacznie można odpowiedzieć, że w żaden. Zgodnie z jego ideą jest to forma decentralizacji, a nie odrębny i autonomiczny podmiot. Ponadto jeżeli zdefiniujemy samorząd jako wspólnotę, którą tworzą mieszkańcy, to nie można tych ostatnich uznać za czwartą władzę, ponieważ są oni jej podmiotem. Podmiotem, który sprawuje władzę samodzielnie (bezpośrednio) lub poprzez swoich przedstawicieli. Odpowiedź na pytanie dotyczące tego, czy za czwartą władzę można uznać jedno z narzędzi demokracji bezpośredniej, czyli referendum, również jest negatywna. Jest ono bowiem instrumentem, który pozwala uprawnionym do tego mieszkańcom rozstrzygać w drodze głosowania sprawy ważne dla całej wspólnoty, czyli w tym konkretnym przypadku zastępować w podejmowaniu decyzji organy sprawujące władzę. Warto również podkreślić, że referendum jest narzędziem, które pozwala mieszkańcom kontrolować włodarzy sprawujących w ich imieniu władzę i realizujących określone zadania.

Powyższe rozważania nie stanowią jednak istoty artykułu. Stały się one przyczynkiem do refleksji nad tym, czy polskie referendum lokalne jest skutecznym narzędziem społecznej kontroli władz samorządowych przez mieszkańców. W celu odpowiedzi na to pytanie odwołano się do najważniejszych zmian prawnych mających wpływ na tytułową tematykę oraz przykładów z praktyki referendalnej. Ewolucja prawa referendalnego i praktyki referendalnej nie została przedstawiona w całości z dwóch powodów. Pierwszym i najważniejszym są ograniczenia objętościowe artykułu. Po drugie zagadnienia te są przedmiotem innych opracowań. Opierając się na

nich, ale przede wszystkim analizując prawo referendalne, wnioski referendalne czy artykuły prasowe opisujące konkretne przykłady referendów, dokonano selekcji materiału i wybrano te przykłady, które wydają się kluczowe, by odpowiedzieć na pytanie dotyczące skutecznej kontroli władz przez społeczności lokalne. Analizie poddano okres siedmiu kadencji samorządowych (lata 1990–2018), w których skoncentrowano się na najczęściej wykorzystywanym rodzaju referendum lokalnego, tj. referendum w sprawie odwołania władz jednostek samorządu terytorialnego.

REFERENDUM – PODSTAWOWE INFORMACJE

Referendum, które jest podstawowym i najbardziej popularnym narzędziem demokracji bezpośredniej, jest definiowane w różny sposób. Według *Małej encyklopedii wiedzy politycznej* jest to sposób bezpośredniego decydowania o ważnych sprawach życia państwa lub części jego terytorium przez ogół uprawnionych do tego obywateli (*Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, 2002, s. 296). Zgodnie z definicją *Leksykonu politologii* jest to „najbardziej rozpowszechniona forma demokracji bezpośredniej, umożliwiająca obywatelom udział w podejmowaniu wiążących decyzji” (*Leksykon politologii wraz z aneksem*, 1999, s. 107). W *Słowniku polityki* znajdziemy informację, że referendum jest jedną z form demokracji bezpośredniej, która pozwala obywatelom wypowiedzieć się w głosowaniu powszechnym na określony temat – najczęściej w sprawie konstytucji, projektów ustaw czy traktatów międzynarodowych (*Słownik polityki*, 1999, s. 208). Podobnie termin ten definiuje Eugeniusz Zieliński, w opinii którego jego „istota sprowadza się do tego, że obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego” (Zieliński, 1995, s. 9). Maria Marczevska-Rytka zwraca natomiast uwagę na to, że referendum charakteryzuje się trzema podstawowymi cechami: bezpośrednim udziałem obywateli w głosowaniu, posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego z wyborców oraz uznaniem, że wola większości jest decydująca (Marczevska-Rytka, 2001, s. 111).

Początki referendum sięgają starożytności, a konkretniej demokracją ateńskiej (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 14). Za jego pierwowzór

uznaje się zgromadzenie ludowe, podczas którego znajdujący się w tym samym miejscu obywatele podejmowali wiążące decyzje w drodze głosowania. Odwołanie się do tej formy demokracji bezpośredniej było możliwe w zasadzie jedynie w niewielkich społecznościach. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców oraz powiększaniem się terytoriów frekwencja była coraz niższa, ponieważ udział w głosowaniu dla mieszkańców oddalonych obszarów wiązał się z długą podróżą. Dlatego zaczęto poszukiwać alternatywy, która pozwoliłaby na poddanie pod głosowanie konkretnej kwestii, ale bez potrzeby gromadzenia się obywateli w tym samym miejscu. Uznano, że najlepszym rozwiązaniem będzie głosowanie odbywające się w tym samym czasie, ale w różnych miejscach. Rozstrzygnięcie danej kwestii uzyskiwano po zsumowaniu wyników z całego terytorium. System ten stanowi podstawę funkcjonowania mechanizmu referendum do dzisiaj (Śpiewak, 2004, s. 68–72). U podstaw idei współczesnego referendum leżą poglądy Jana Jakuba Rousseau zawarte w *Umowie społecznej*, przede wszystkim te dotyczące woli powszechnej i zwierzchnictwa ludu. Nowa formuła referendum pozwoliła na realizację tych dwóch tez w państwach o dużych obszarach. Wolę powszechną urzeczywistniono poprzez zagwarantowanie mieszkańcom uczestnictwa w wyborach na równych prawach, co było wyrazem stanowiska ludu. Natomiast sama możliwość poddawania pod głosowanie konkretnych kwestii dała obywatelom możliwość sprawowania kontroli nad rządzącymi (Zieliński, 1995, s. 9).

Poza poglądami Jana Jakuba Rousseau niezwykle istotny wpływ na rozwój i kształt współczesnego referendum miały dawne prawa ludowe gmin szwajcarskich. Specyfika spraw, które były rozpatrywane, powodowała, że konieczne było tworzenie związków gmin, które wspólnie w drodze głosowania rozstrzygały istotne dla danej społeczności kwestie. Wspólne sprawy rozstrzygano podczas sejmów organizowanych w kantonach. Brali w nich udział przedstawiciele gmin, którzy reprezentowali stanowiska swoich jednostek. Celem sejmów było wypracowanie kompromisowego rozwiązania, które następnie poddawano pod głosowanie mieszkańców w poszczególnych gminach (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 15–16). Tego typu głosowania miały jednak charakter fakultatywny. Przepis dotyczący możliwości wykorzystania tej formy jako obligatoryjnego narzędzia pozwalającego wprowadzić zmiany do konstytucji znalazł się w akcie

zasadniczym tego państwa z 1798 r. W praktyce zaczęto przeprowadzać je dopiero od 1830 r. Wtedy bowiem część kantonów decydowała o poddawaniu pod głosowanie ludowe swoich konstytucji (Musiał-Karg, 2008, s. 63).

Zaskakiwać może fakt, iż po raz pierwszy do współczesnej formy referendum odwołano się nie w Szwajcarii, a w Stanach Zjednoczonych. Dwa z trzynastu stanów amerykańskich zdecydowały się na przyjęcie konstytucji w drodze głosowania. Stanami tymi były Massachusetts w 1778 r. i New Hampshire w 1779 r. (Kuciński, 2005, s. 196). Poza Szwajcarią i niektórymi stanami USA w XIX wieku zapisy dotyczące referendum znalazły się w ustawach zasadniczych niewielu państw – były to m.in. Australia i Francja. W latach 1918–1939 do instytucji referendum w swoich konstytucjach odwoływało się już siedemnaście krajów. Charakterystyczne dla tego okresu było natomiast to, że przeprowadzano je, mimo iż ustawy zasadnicze nie zawierały zapisów dotyczących możliwości stosowania referendum. Także w tym okresie referendum wykorzystywano nie tylko jako instrument pozwalający na wprowadzenie zmian do aktu zasadniczego czy wyrażenia swojej woli w drodze głosowania, ale także jako narzędzie propagandy. Jako przykład można podać plebiscyt dotyczący przyłączenia Austrii do III Rzeszy (Banaszak, 2004, s. 302–303). Zdecydowany wzrost zainteresowania tą formą demokracji bezpośredniej można zaobserwować jednak dopiero po II wojnie światowej.

Współcześnie coraz częściej postuluje się wykorzystywanie referendum oraz pozostałych narzędzi demokracji bezpośredniej. Ma to związek przede wszystkim z kryzysem demokracji przedstawicielskiej. Dominujący jest pogląd, że instrumenty demokracji bezpośredniej (w szczególności referendum) powinny stanowić uzupełnienie rządów przedstawicielskich i być formą kontroli władz przez obywateli, a nie alternatywą dla niej. Warto zauważyć, że mimo wzrostu liczby głosowań i obecności w konstytucjach przepisów umożliwiających ich przeprowadzanie, w niewielu państwach organizuje się je regularnie. W skali krajowej z tej formy demokracji nie korzystano m.in. w Indiach, Izraelu, Japonii i Stanach Zjednoczonych (*Słownik polityki*, 1999, s. 208). Natomiast w Szwajcarii jest ona podstawową metodą podejmowania decyzji. Od 1848 na szczeblu krajowym przeprowadzono tam ponad 500 referendów, w tym prawie 200

z inicjatywy obywateli (Musiał-Karg, 2008, s. 63–64). W innych państwach częstotliwość przeprowadzania głosowań jest zróżnicowana. Najczęściej organizuje się je w Danii, Francji, Irlandii, Liechtensteinie, Włoszech oraz na poziomie stanowym w USA (Śpiewak, 2004, s. 89).

Referendum ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Na wady tego mechanizmu zwraca uwagę Giovanni Sartori. Tego typu głosowanie jest bowiem w jego opinii rodzajem dyskryminacji, ponieważ decyzja podjęta przez większość wyklucza uprawnienia mniejszości. Ponadto forma referendum, w której możliwymi opcjami odpowiedzi są „tak” i „nie”, w zasadzie wyklucza dyskusję i osiągnięcie kompromisu oraz prowadzi do polaryzacji stanowisk i poglądów. Kolejnym problemem jest według niego brak wiedzy i kompetencji obywateli w zakresie spraw, które poddawane są pod głosowanie (Sartori, 1994, s. 150–152). Negatywne skutki referendum mogą się także odbić niekorzystnie na procesie legislacyjnym, ponieważ otwierają drogę do przyjmowania ustaw z pominięciem standardowego trybu ustawodawczego. Z drugiej strony mogą być też podstawą wypaczenia intencji inicjatorów i obywateli, ponieważ w wielu przypadkach to rządzący decydują o ostatecznej wersji pytania referendalnego (Olejniczak-Szałowska, 2002a, s. 19). Jeszcze inne argumenty przeciwko referendum podnoszą Monteskiusz i Adhémar Esmein. Ich zdaniem odwoływanie się do tej formy demokracji bezpośredniej podważa zaufanie do rządów przedstawicielskich, a głosowanie powszechne jest nie tylko sposobem pozwalającym obywatelom na wyrażenie ich woli, ale także rodzajem wotum nieufności w stosunku do rządzących (Jabłoński, 2002, s. 65–66). Jeszcze bardziej radykalne poglądy prezentuje Ralf Dahrendorf, twierdząc, że referenda oznaczają w rzeczywistości koniec demokracji przedstawicielskiej (*Granice wolności*, 1998, s. 78). Takiego samego zdania początkowo był Albert Venn Dicey. Zmienił jednak radykalnie swoją opinię po obserwacji i analizie głosowań, które były przeprowadzane w Szwajcarii. Finalnie został orędownikiem tej instytucji, która jego zdaniem nie podważa zaufania do demokracji pośredniej i nie jest dla niej alternatywą, tylko narzędziem uzupełniającym tę formę rządów, a jej podstawowym zadaniem jest wskazanie (swoista podpowieść) przez obywateli, z jakimi decyzjami władz się nie zgadzają (Qvortrup, 2021, s. 531–546). Podobnie uważa Bogusław Banaszak, według którego jednostronne spojrzenie powoduje, iż umyka istotna

kwestia dotycząca tego narzędzia, niesłużącego *de facto* do osłabienia parlamentu, lecz kontroli władzy przez lud. Ponadto jest to najbardziej demokratyczna forma rządów, której celem nie jest rozstrzygnięcie konfliktów występujących między władzami i obywatelami, a podejmowanie decyzji przez tych ostatnich. Zdaniem Bogusława Banaszaka trudno także wskazać przykłady hamującego wpływu referendum. Praktyka pokazuje bowiem, że wiele istotnych reform uchwalono, wykorzystując właśnie to narzędzie (Banaszak, 2004, s. 307–308). Do przytoczonych wyżej argumentów warto dodać te, które przywołała Ewa Olejniczak-Szałowska. Podkreśla ona, że referendum jest formą „samoobrony przed decyzjami rozmiągającymi się z oczekiwaniami społecznymi”. Jest to także mechanizm umożliwiający odwołanie się do zdania obywateli, gdy konflikt między władzami jest trudny lub niemożliwy do rozstrzygnięcia. Mimo wątpliwości dotyczących racjonalnego wyboru obywateli pozbawianie ich prawa głosu, jakiegokolwiek kontroli nad rządzącymi i przekazanie elitom monopolu na władzę jest niedemokratyczne (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 27–28).

POLSKIE REFERENDUM ODWOŁAWCZE

Poza tym, że polskie referendum lokalne nie tylko nie ma zbyt długiej tradycji, to jego początkowa forma nie spełniała demokratycznych kryteriów stawianych temu instrumentowi. W pierwotnym tekście Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. nie przewidziano wykorzystania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej, znalazł się on jednak w noweli grudniowej, w której postanowiono, że „naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli, [...] a także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum” (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r.). Podobny przepis uwzględniono także w art. 2 Konstytucji zmienionej przez Sejm 6 maja 1987 r. („Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa” [Ustawa z dnia 6 maja o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej]) i rozwinięto w Ustawie z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. W ten sposób umożliwiono przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego

lub lokalnego (art. 2 ust. 2). W przypadku tego ostatniego można było głosować nad określonymi problemami lokalnymi lub projektami uchwał. Decyzja o poddaniu określonej sprawy pod referendum należała jednak do właściwej rady narodowej, a nie do mieszkańców (art. 14 ust. 2). Rada mogła postanowić o przeprowadzeniu głosowania z własnej inicjatywy lub na wniosek terenowych organów administracji państwowej oraz Rady Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Referendum uznawano za rozstrzygające, jeżeli za jednym z rozwiązań opowiedziało się ponad połowa uprawnionych do głosowania (Ustawa z dnia 6 maja 1987 r.). Ustawa z 1987 r. z teoretycznego punktu widzenia była istotnym krokiem na drodze do implementacji demokracji bezpośredniej. Rangę tego narzędzia podnosiło także jego konstytucyjne umocowanie. Mimo podstaw prawnych pozostawienie referendum w rękach rad narodowych (gminnych, miejskich i wojewódzkich), w których decydujący głos mieli przedstawiciele partii, pozbawiało całą procedurę autentyczności. W rzeczywistości jednak był to kolejny dowód na istnienie i rozbudowę fasadowych instytucji demokracji.

Sytuacja zmieniła się w początkach III RP. Konstytucyjną podstawę organizacji referendum dał art. 72 tzw. małej konstytucji z 17 października 1992 r., który pozwalał podejmować mieszkańcom decyzje w drodze referendum lokalnego (Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.). Prawo to utrzymano w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Ustrojodawca zaznaczył, że w ten sam sposób można nie tylko podejmować ważne dla wspólnoty decyzje, ale także odwołać wybrany bezpośrednio organ (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Natomiast aktem prawnym, w którym po raz pierwszy po 1989 r. pojawiła się wzmianka na temat referendum gminnego, była ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.). Artykuły 11–13 ustaliły hierarchię tego instrumentu demokracji bezpośredniej wśród instytucji władzy lokalnej. Zgodnie z przepisami mieszkańcy gminy mieli prawo sprawować władzę w drodze głosowania powszechnego, uczestnicząc w wyborach i referendum lub „za pośrednictwem organów gminy”. Postanowieniem sądu z 1999 r. w hierarchii podejmowania decyzji wyższe miejsce zajmuje głosowanie, czyli referendum. Uregulowano także kwestie dotyczące przedmiotu, rodzajów, warunków ważności i skuteczności referendum. Początkowe bardzo

wysokie progi wyborcze, tj. możliwość przeprowadzenia referendum na wniosek 20% mieszkańców i ponad pięćdziesięcioprocentową frekwencję pozwalającą uznać je za skuteczne, zmieniono jeszcze przed praktycznym zastosowaniem przepisów i ostatecznie było to odpowiednio 10% i 30% (Piasecki, 2003, s. 6). W sprawach nieunormowanych ustawodawca odsyłał do odrębnej ustawy, która weszła w życie dopiero dwa lata później. Z powodu jej braku teoretycznie obowiązywały przepisy Ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. W praktyce nie było to możliwe, dlatego nie odwoływano się do referendum lokalnego do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Olejniczak-Szałowska, 2002a, s. 54–55). Praktyka dwuletniego okresu stosowania referendum wyraźnie pokazała, że w ustawie o referendum gminnym niezbędne są zmiany.

Brak wcześniejszych doświadczeń w stosowaniu narzędzia oraz bardzo ogólne, a także niejednoznaczne przepisy były przyczyną wielu wątpliwości i różnej interpretacji ustawowych przepisów. Z tego powodu w pierwszych miesiącach przeprowadzania referendum publikowano wytyczne Generalnego Komisarza Wyborczego, które dotyczyły przede wszystkim składania oraz rozpatrywania wniosków referendalnych w sprawie odwołania rady. Wskazywano w nich na błędy najczęściej popełniane przez grupy inicjatywne. Zwracano także uwagę na kalendarz wyborczy, gdyż od momentu jego uruchomienia nie można było już wycofać wniosku, nawet gdy doszło do porozumienia między władzą a organizatorami, o czym ci ostatni nie zawsze pamiętali (Węglarz, 2013, s. 48).

Warto podkreślić, że wprowadzone po pierwszej kadencji zmiany dotyczące referendum nie były jedynymi. W kolejnych kadencjach samorządowych do ustaw samorządowych oraz ustawy o referendum lokalnym wprowadzono szereg zmian. Wśród najistotniejszych można wymienić: ograniczenie stosowania referendum (wskazanie okresu po wyborach i przed końcem ustawowej kadencji, a także w określonym czasie po organizacji referendum, w którym nie można przeprowadzić głosowania), doprecyzowanie zasad przeprowadzania kampanii referendalnej, wypracowanie wzoru karty do głosowania. Najistotniejszą z punktu widzenia skuteczności referendum zmianą było jednak powiązanie frekwencji referendalnej z frekwencją dotyczącą wyboru danego organu. Zwiększenie skuteczności

głosowań stało się możliwe dzięki art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za rozstrzygające referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich uznawano to, w którym do urn udało się nie mniej niż trzy piąte liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r.). Powyższa różnica w zasadniczy sposób wpłynęła na praktykę referendalną. Dotychczasowe i niezwiązane w żaden sposób z partycypacją obywateli wysokie progi skuteczności referendum sprawiały, że ta forma demokracji bezpośredniej w zasadzie ograniczona była do wspólnot liczących kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców (Węglarz, 2013, s. 48). Ewa Olejniczak-Szałowska podkreśliła, że wprowadzona w 2005 r. nowelizacja skutkująca powiązaniem warunków odwołania organu z warunkami jego wyboru jest logiczna i racjonalna. Organ, który w wyniku głosowania mieszkańców uzyskał wysokie procentowo poparcie mieszkańców, będzie miał bowiem dużo bardziej stabilną pozycję niż ten, któremu obywatele powierzyli mandat, oddając na niego niewielką liczbę głosów. Problem może pojawić się w tym drugim przypadku, ponieważ o odwołaniu wójta może zdecydować mniejszość danej gminy (Olejniczak-Szałowska, 2008, s. 17–18).

Na zmiany w zakresie przeprowadzania referendum wpływ miały także zmiany dotyczące kształtu i organizacji samego samorządu czy jego organów. W tym miejscu warto wymienić wprowadzenie powiatu i województwa, co dało możliwość przeprowadzania referendum na tych szczeblach, czy zmianę kształtu organu wykonawczego w gminach z kolegalnego na monokratyczny i jego bezpośredni wybór, która pozwoliła odwołać w drodze referendum wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Było to o tyle istotne, że praktyka wcześniejszych kadencji wyraźnie wskazywała na to, że inicjatywa referendalna dotyczyła zazwyczaj odwołania przewodniczącego zarządu, ale aby tego dokonać, równocześnie trzeba było odwołać radę. Przytoczona nowelizacja zasadniczo zmieniła sytuację, ponieważ od 2002 roku można odwołać organ wykonawczy lub/i radę.

Poza regulacjami prawnymi istotnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność referendum ma praktyka jego wykorzystania. Ta, która dotyczy polskich referendum odwoławczych, jest względnie

stabilna (referenda skuteczne oscylują w granicy 20%), niestety nadal istnieje wiele czynników, które w negatywny sposób wpływają na skuteczność tego instrumentu. Jednym z nich są niewłaściwe motywacje organizacji referendum, tj. odwet wyborczy, konflikty lokalne oraz konflikty na linii wójt – rada czy realizacja partykularnych interesów jednostek lub wąskich grup mieszkańców. Ilustracją tego ostatniego przypadku może być referendum przeprowadzone w Bielawie. Inicjator zarzucił władzom fałszowanie uchwał rady, brak działań zapobiegających bezrobociu, brud i nieporządek na terenie miasta, stosowanie praktyk monopolistycznych, a także arogancję i hipokryzję. W wywiadzie nie potrafił jednak wyjaśnić, na czym polegały arogancja i hipokryzja władzy. Oskarżył natomiast o wykorzystywanie służbowych stanowisk do osiągnięcia korzyści materialnych trzech członków zarządu. Zarzucił im m.in. nieprawidłowości podczas organizacji przetargu na nieruchomości, zakłady usługowe i sklepy oraz skupienie w rękach członków zarządu 80% punktów, w których sprzedaje się alkohol, podczas gdy pełnomocnik grupy inicjatywnej „tylko piwo prowadzi” (Mosigniewicz, 1994). Z kolei przykładem konfliktu w obrębie władz może być referendum zainicjowane we Fromborku, gdzie na czele grupy inicjatywnej stanęła była przewodnicząca rady, którą odwołano za niekompetencję. Wśród oskarżeń, jakie skierowała pod adresem włodarzy, znalazły się:

brak działań na rzecz rozwoju gminy; nieprzeciwdziałanie bezrobociu, niewykorzystywanie walorów miasta do ściągnięcia inwestorów oraz marnotrawstwo społecznych pieniędzy.

Uważała, że została odwołana z funkcji, ponieważ zarzuciła zarządowi, że ten nic nie robi. W rozmowie z przeprowadzającą wywiad dziennikarką zadeklarowała, że jeśli referendum będzie rozstrzygające, ona „poświęci się i zostanie burmistrzem” (Trusewicz, 2000).

Można przypomnieć również referendum w Jemielnie, którego inicjatorem był skonfliktowany z wójtem pracownik urzędu gminy. W ramach kampanii zorganizował on tylko jedno spotkanie i to na przystanku autobusowym. W spotkaniu uczestniczyło kilku mieszkańców (Pona, 2000). W głosowaniu udział wzięło niewiele więcej osób, bo jedynie 31 (na 2333 uprawnionych do głosowania), co dało najniższą dotychczas frekwencję – 1,33% (*Rekord (nie)obecności*, 2001).

Do aktywności w głosowaniu referendalnym nie zachęcają także sami rządzący. Ich głównym celem nie jest jednak kampania polegająca na przekonaniu mieszkańców do pójścia do urny i oddania głosu przeciwko odwołaniu władz. Celem jest zniechęcenie mieszkańców do pójścia do urny w ogóle (tzw. wygrywanie przez niską frekwencję). Aby to osiągnąć, posiłkują się mniej lub bardziej legalnymi sposobami. Wśród nich można wymienić sytuację, gdy z kręgów zbliżonych do władzy płynie komunikat dotyczący tego, że osoby, które udadzą się do głosowania (oraz ich bliscy), mogą liczyć się z problemami polegającymi na utrudnieniach w załatwieniu jakiegokolwiek sprawy w urzędzie, a nawet z utratą pracy w jednostce samorządu terytorialnego czy podległym im podmiotom (szkołach, gminnych ośrodkach kultury itp.). Zdarzają się też sytuacje, gdy organ wykonawczy, chcąc poprawić swoje notowania i wizerunek, wręczał nagrody np. sołtysom (Gołdap). Innym przykładem może być sytuacja z udziałem burmistrz Wąchocka, która w trakcie kampanii zrywała plakaty zachęcające do głosowania, a w dniu referendum stała 14 godzin w ulewnym deszczu przed lokalem wyborczym, żeby zobaczyć i odnotować osoby głosujące przeciwko niej. Świadkowie twierdzili także, że w niektórych momentach blokowała nawet drzwi budynku, w którym odbywało się głosowanie (Wojtas, 2001).

Dla przeciwwagi warto podać jednak przykład Kleszczowa. 16 maja 2004 r. głosowano tam w sprawie odwołania zarówno wójta, jak i rady. Grupa inicjatywna, w której skład wchodziłi niektórzy radni, zarzucała wójt Kazimierze Tarkowskiej złe zarządzanie gminą. Wśród organizatorów referendum w sprawie odwołania rady gminy znalazła się sama pani wójt, ponieważ jej zdaniem współpraca z większością rady negującą nawet dobre decyzje i rozwiązania nie była możliwa. Osobiste zaangażowanie przedstawicieli obydwu obozów oraz apel zachęcający do udziału w referendum wpłynęły na rekordową frekwencję. W głosowaniach uczestniczyło aż 71,97% uprawnionych do tego mieszkańców. Tak wysokiej frekwencji nie odnotowano w żadnym z dotychczasowych głosowań referendalnych poprzednich kadencji (najwyższą dotychczas, bo wynoszącą 46,98%, osiągnięto 17 października 1999 r. w gminie Ślemień). Do urn udało się 2167 osób, z czego 66,5% opowiedziało się za odwołaniem rady gminy, natomiast przeciwnych dalszym rządóm Kazimierzy Tarkowskiej było 32,2% mieszkańców. W ten sposób społeczność

lokalna zdecydowała o odwołaniu rady przy równoczesnym zachowaniu stanowiska wójta gminy Kleszczów (*Mieszkańcy Kleszczowa*, 2004). Niestety tego typu postawa jest wyjątkiem potwierdzającym niechlubną regułę.

PODSUMOWANIE

Można stwierdzić, że referendum lokalne jest narzędziem kontroli władz przez społeczności lokalne. Skuteczność tego instrumentu zależy jednak od pewnych czynników. Jak pokazano w tekście, jednym z nich są regulacje prawne, które dają obywatelom do dyspozycji konkretne narzędzia, z jakich mogą korzystać. Wyraźnie widać, że ich kształt może uniemożliwić albo utrudnić korzystanie z tych form. Nie mniej istotna jest jednak tzw. praktyka referendalna. W przypadku polskich referendów lokalnych wnioski nie są zbyt optymistyczne. Wyraźnie widać, że większość obywateli nie interesuje się sprawami lokalnymi. Do innych negatywnych czynników zaliczyć można niewłaściwe powody inicjowania referendum czy działania władz, których celem nie jest zachęcenie do lokalnej aktywności. Mało optymistyczne jest też to, że wiedza dotycząca referendum nie jest imponująca.

Dla przeciwwagi wskazać można Szwajcarię. Nie chodzi jednak o wyższą frekwencję, a o umiejętność korzystania z dostępnych instrumentów i wiedzę na temat ich wykorzystania. Najlepszym przykładem może być przeprowadzone z inicjatywy rządu referendum, w którym zapytano Szwajcarów, czy w związku z niską frekwencją podczas głosowań (średnia frekwencja w referendach oscyluje tam wokół 20%) na pewno chcą nadal korzystać z narzędzi demokracji bezpośredniej. Szwajcarzy odpowiedzieli, że tak. W uzasadnieniach przeważały opinie, że idą do głosowania wtedy, kiedy sprawa jest naprawdę ważna. Rezygnując z możliwości korzystania z weta ustawodawczego, inicjatywy obywatelskiej i referendum pozbawiliby się tego, co najistotniejsze – możliwości kontrolowania władzy i ich działań. Oczywiście polskie ustawodawstwo nie daje nam aż tak szerokiego wyboru, jeżeli chodzi o narzędzia demokracji bezpośredniej, jednak te, którymi dysponujemy, pozwalają nam w teorii na kontrolę władz. W teorii, bo w praktyce mamy problem z ich właściwym

wykorzystaniem. Stan ten nie ulegnie zmianie, dopóki nie zmieni się podejście w zakresie edukacji obywatelskiej i my sami nie zaczniemy angażować się w sprawy lokalne.

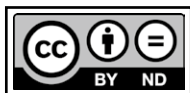
BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (2004). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków: Oficyna.
- Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja bezpośrednia modelem dla XXI wieku?* (2011). Warszawa: Semper.
- Dzwończyk, J. (2009). Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Seria Specjalna, Monografie*, 191. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Fossedal, G.A. (2002). *Direct democracy in Switzerland*, New Brunswick, London: Routledge.
- Grabowska, S. (2009). *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Granice wolności. Rozmowa z sir Ralphem Dahrendorfem (1998). *Wprost*, 10.
- Jabłoński, M. (2002). *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*. W B. Banaszak (Red.). *Przegląd Prawa i Administracji*, 51, 9–19.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483.
- Kuciński, J. (2005). *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*. Warszawa: Zakład Wydawniczy DrukTur.
- Leksykon politologii wraz z aneksem: reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–1997)* (1999). A. Antoszewski, & R. Herbut (Red.). Wrocław: Atla 2.
- Mała encyklopedia wiedzy politycznej* (2002). M. Chmaj, & W. Sokół (Red.). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Marczewska-Rytko, M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin: UMCS.
- Mieszkańcy Kleszczowa odwołali radę gminy, wójt zostaje* (2004, 17 maja), *Gazeta Wyborcza*.
- Mosigniewicz, E. (1994, 17 maja). Kadencja z Bożą pomocą. *Gazeta Wyborcza*.
- Musiał-Karg, M. (2008). *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2002a). Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego. *Rozprawy*

- Habilitacyjne Uniwersytetu Łódzkiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2002b), *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: DIFIN.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2008). Wynik referendum lokalnego i jego skutki. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 15–31.
- Piasecki, A.K. (2003). Ewolucja referendalnego prawa w III RP. *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 64–68.
- Piasecki, A.K. (2005). *Referenda w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pona B. (2000, 16 października), *Będzie referendum?*, <http://slupsk.naszemiasto.pl/archiwum/17009,bedzie-referendum,id,t.html> (dostęp: 15.09.2020).
- Qvortrup, M. (1999). A.V. Dicey: The referendum as the people's veto. *History of Political Thought*, 3(20), 531–546.
- Rachwał, M. (2010). *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rekord (nie)obecności (2001, 25 lipca), <http://jeleniagora.naszemiasto.pl/archiwum/154861,rekord-nie-obecnosci,id,t.html> (dostęp: 3.10.2011).
- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. P. Amsterdamski, & D. Grinberg (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Słownik polityki* (1999). M. Bankowicz (Red.). Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Śpiewak, P. (2004). *Obietnice demokracji*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Trusewicz, I. (2000, 13 maja). Grzmi i huczy w miasteczku, *Rzeczpospolita* (dostęp 21.10.2001).
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf>.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach i referendum, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870140083>.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 82. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870140082>.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 985, ze zm. Dz.U. z 2019 r. poz. 741. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000880985/U/D20000985Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19890750444/U/D19890444Lj.pdf>.

- Uziębło, P. (2008). *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Węglarz, B. (2007). Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002-2006). *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 47-54.
- Węglarz, B. (2013). *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Wojtas, P. (2001, 18 kwietnia). Wojna na plakaty. *Rzeczpospolita* (dostęp: 21.10.2001).
- Wójt najbogatszej gminy w Polsce zatrzymana przez CBA* (2011, 17 lipca). TVN24.pl. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojt-najbogatszej-gminy-w-polsce-zatrzymana-przez-cba,171414.html> (dostęp: 19.03.2004).
- Zieliński, E. (1995). Referendum w państwie demokratycznym. W D. Waniek, & M.T. Staszewski (Red.), *Referendum w Polsce współczesnej* (s. 9-28). Warszawa: ISP PAN.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>