

**Marcin Rachwał**

## **REFERENDA W SPRAWIE ODWOŁANIA ORGANU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – DOŚWIADCZENIA LAT 2010-2014**

Słowa kluczowe:

*demokracja bezpośrednia, referendum, frekwencja, organy samorządu terytorialnego, społeczeństwo obywatelskie*

### **Wprowadzenie**

Obywatele współczesnych państw demokratycznych uczestniczą w życiu politycznym głównie poprzez udział w wyborach i korzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej. Oczywiście wspomniane formy aktywności nie wyczerpują całego spektrum możliwości, jednakże to właśnie one zazwyczaj przykuwają największą uwagę mediów i społeczeństw. Wśród form bezpośredniego udziału obywateli w funkcjonowaniu państw demokratycznych kluczową rolę odgrywa referendum, które polega „na wypowiedaniu się wyborców na tematy będące przedmiotem głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz sformułowanie alternatywy („tak” lub „nie”), bądź opcji, której wyborca daje preferencję w głosowaniu”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 183.

W literaturze występuje wiele klasyfikacji referendum, opierających się na różnych kryteriach<sup>26</sup>. W kontekście zakresu rzeczowego niniejszego artykułu najistotniejszy jest podział z uwagi na zasięg terytorialny. Uwzględniając przedmiotowe kryterium, wyróżnimy:

- Referendum ogólnopaństwowe – jest przeprowadzane w skali całego państwa i dotyczy spraw szczególnie dla niego istotnych. W przypadku tego rodzaju referendum uprawniony do głosowania jest ogół obywateli danego państwa. Jednakże, możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w postaci uprawnienia do głosowania tylko tych obywateli, którzy zamieszkują jego terytorium. Takie rozwiązanie funkcjonowało w Polsce w okresie obowiązywania ustawy z 1995 roku o referendum<sup>27</sup>.
- Referendum lokalne – przeprowadzane jest na części terytorium państwa i jego skutki odnoszą się tylko do osób tam zamieszkujących. Udział w nim wziąć mogą wyłącznie obywatele zamieszkali na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego państwa. Nie jest ono ograniczone tylko do gminy, jednak najczęściej występującą formą referendum lokalnego jest właśnie referendum gminne. W Polsce referendum lokalne występuje na trzech szczeblach: gminy, powiatu i województwa.

Celem niniejszego szkicu jest przedstawienie problematyki referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego, które zostały prze-

---

<sup>26</sup> Zob. szerzej: E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 33-37; A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 213-226; A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2006, Nr 1, s. 9-10; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 79-83.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o referendum, Dz.U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm., art. 3.

prowadzone w latach 2010-2014 (VI kadencja samorządu terytorialnego)<sup>28</sup>. Wskazane głosowania umożliwiają mieszkańcom gmin, powiatów i województw odwołanie organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. Tym samym, w przypadku gminy mieszkańcy mogą głosować w sprawie odwołania rady gminy (rady miejskiej) i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast na poziomie powiatu i województwa w drodze referendum można odwołać organy stanowiące, tj. radę powiatu i sejmik województwa.

Rozważania zawarte w artykule prowadzono w kontekście następujących pytań badawczych:

- jaka była skuteczność referendum odwoławczych przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego?
- jakie skutki dla praktyki referendalnej wywołuje obowiązujący próg frekwencji?
- w jakim zakresie presja społeczności lokalnej i przedstawiciele gminnej administracji wpływa na ważność referendum odwoławczego?

Początek szkicu został poświęcony omówieniu podstaw prawnych referendum lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących głosowań odwoławczych. W tej części odniesiono się m.in. do prawa mieszkańców w zakresie inicjowania referendum, a także do problematyki skuteczności tej formy aktywności obywatelskiej. Analiza referendum odwoławczych, które odbyły się w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego, stanowi przedmiot dalszej części niniejszego opracowania. Całość wieńczy podsumowanie, gdzie przedstawiono główne problemy związane ze stosowaniem refe-

---

<sup>28</sup> Na temat doświadczeń związanych ze stosowaniem referendum odwoławczego we wcześniejszym okresie zob. szerzej: M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006-2010*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Poznań 2011, s. 247-260.

rendów odwoławczych i krótki zarys proponowanych zmian w prawie regulującym funkcjonowanie wskazanej formy demokracji bezpośredniej.

### **Referendum lokalne w świetle prawa**

Jedną z zasad naczelnych Konstytucji RP z 1997 roku jest zasada suwerenności (zwierzchnictwa) narodu: *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*<sup>29</sup>. Według ustawy zasadniczej naród jest podmiotem i źródłem władzy zwierzchniej, przy czym nie chodzi w omawianym przypadku o naród w sensie etnicznym. W analizowanym przypadku chodzi o wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, a więc podstawą przynależności do tak rozumianego narodu jest fakt posiadania polskiego obywatelstwa<sup>30</sup>.

Należy zaznaczyć, że samo wyrażenie w Konstytucji RP zasady zwierzchnictwa narodu nie wydaje się w wystarczającym stopniu gwarantować udziału zbiorowego suwerena w sprawowaniu władzy. Konstytucjonalizacja demokracji bezpośredniej umożliwi wprowadzenie odwoływanie się do wszystkich znanych instytucji tej formy demokracji, ale tylko wówczas, gdy ich charakter i procedury zostaną skonkretyzowane w pozostałych przepisach konstytucji oraz rozwinięte w przepisach ustawowych. Dlatego zarówno dla demokracji przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej, ich rzeczywiste istnienie i funkcjonowanie musi być związane z prawnym określeniem procedur i mechanizmów dla nich właściwych<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 4.

<sup>30</sup> Zob. szerzej: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 14.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 97-106.

W kontekście demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym należy w tym miejscu przytoczyć art. 170 Konstytucji RP z 1997 roku, który brzmi: *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*<sup>32</sup>.

W obecnym stanie prawnym postanowienia Konstytucji rozwija ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Zgodnie z jej przepisami, w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę<sup>33</sup>:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Ponadto przedmiotem referendum gminnego może być odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Należy dodać, iż do 2002 roku możliwe było odwołanie tylko organu stanowiącego gminy, gdyż organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego nie pochodził z wyborów bezpośrednich<sup>34</sup>. Sytuacja uległa

---

<sup>32</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, art. 170.

<sup>33</sup> *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym*, Tj. Dz.U. 2013, poz. 706, art. 2 ust. 1.

<sup>34</sup> Zarząd gminy był wybierany w wyborach pośrednich przez radę gminy; Zob. szerzej: P. Pieprzyk, *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej trans-*

zmianie wraz z wprowadzeniem w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)<sup>35</sup>. Od tej pory mieszkańcy mogą odwołać w referendum zarówno organ stanowiący, jak i wykonawczy gminy.

Zakres rzeczowy niniejszego szkicu został ograniczony do referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego (referenda odwoławcze). Dlatego też w dalszej części zasadniczo pominięto podstawy prawne odnoszące się do innych rodzajów głosowań.

W sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. Z przedmiotowym wnioskiem może wystąpić co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, natomiast w przypadku województwa pod wnioskiem należy zebrać podpisy co najmniej 5% uprawnionych do głosowania<sup>36</sup>. Wniosek mieszkańców może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji<sup>37</sup>. Warto podkreślić, iż żaden inny podmiot nie może zainicjować referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego. Kompetencje w tym zakresie mają tylko mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wniosek 10% mieszkańców gminy może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów. Tym samym mieszkańcy gminy mogą wnioskować zarówno

---

*formacji ustrojowej*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań 2010, s. 135-138.

<sup>35</sup> Zob. szerzej: *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. Nr 113, poz. 984, z późn. zm.

<sup>36</sup> *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 4.

<sup>37</sup> Tamże, art. 5 ust. 2.

o odwołanie organu stanowiącego, jak i wykonawczego. Jak wspomniano wcześniej, jest to konsekwencja wprowadzenia w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy<sup>38</sup>. Należy podkreślić, iż jeśli w *ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa*<sup>39</sup>. Wydaje się, iż przedmiotowa regulacja jest nadmiernie represyjna wobec rady gminy i stanowi przejaw nieusprawiedliwionego dążenia ustawodawcy do umocnienia pozycji wójta kosztem osłabienia pozycji rady, i jej kompetencji do sprawowania kontroli nad działalnością organu wykonawczego gminy<sup>40</sup>.

Odnosnie do liczby podpisów mieszkańców, które są niezbędne do rozpisania referendum lokalnego, istotną uwagę poczynił Piotr Uziębło. *O ile 10 proc. w niewielkich gminach stosunkowo łatwo zebrać, o tyle w największych miastach jest to już próg w zasadzie zamykający drogę inicjatywom powstałym ad hoc*<sup>41</sup>. Biorąc pod uwagę dane o liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania według stanu na dzień 30 czerwca 2014 roku, należy zauważyć, iż w przypadku np. Wrocławia trzeba zebrać niemal 50 tysięcy podpisów dla skuteczności inicjatywy przeprowadzenia referendum, natomiast w Warszawie jest to ponad 133 tysięcy. Z kolei

---

<sup>38</sup> Zob. szerzej: *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, T.j. Dz.U. 2013, poz. 594, z późn. zm., art. 28a-28c.

<sup>39</sup> *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 67 ust. 3.

<sup>40</sup> Podobnie: E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 7-8, s. 28.

<sup>41</sup> Cyt. za: K. Wołodźko, *Lokalni bezradni*, <http://nowyobywatel.pl/2014/01/27/lokalni-bezradni>, 7.09.2014.

referendum wojewódzkie może być zarządzane na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania, co powoduje, iż w przypadku województwa wielkopolskiego należy zebrać ponad 135 tysięcy podpisów (w województwie mazowieckim taki wniosek musiałoby podpisać niemal 210 tys. uprawnionych)<sup>42</sup>. W tym miejscu należy zaakcentować, iż jest to większy próg niż w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przewidzianej przez art. 118 Konstytucji RP, gdzie jest wymagane 100 tysięcy podpisów. W rozważanym kontekście niezwykle istotny jest również fakt, iż pod wnioskami o przeprowadzenie referendum lokalnego mogą się podpisać tylko mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą wszyscy obywatele mający prawo wybierania do Sejmu. *Dlatego warto byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem progów degresywnych, które malałyby procentowo wraz ze wzrostem liczby wyborców w jednostce samorządu terytorialnego*<sup>43</sup>.

W kontekście referendów lokalnych często poruszonym zagadnieniem jest ich mała skuteczność, co wynika z niskiej frekwencji. Do 2006 roku referenda odwoławcze (podobnie jak pozostałe rodzaje referendów lokalnych) były ważne, jeżeli wzięto w nich udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania<sup>44</sup>. Jak podkreślił Andrzej Piasecki, zasadniczym i niezmiennym błędem ustawowych przepisów dotyczących referendów było *wprowadzenie sztywnych progów dla obywatelskiej inicjatywy referendalnej (...) i dla ważności*

---

<sup>42</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej zamieszczonych w rejestrze wyborców według stanu na dzień 30 czerwca 2014 roku, [pkw.gov.pl/2014\\_RW/rejestr-wyborcow-wg-stanu-na-dzien-30-czerwca-2014-r.html](http://pkw.gov.pl/2014_RW/rejestr-wyborcow-wg-stanu-na-dzien-30-czerwca-2014-r.html), 18.09.2014.

<sup>43</sup> K. Wołodźko, *Lokalni ...*

<sup>44</sup> *Ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym*, Tj. Dz.U. 1996, Nr 84, poz. 386, art. 29; *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 55.



referendum<sup>45</sup>. W 2005 roku przyjęto nowelizację, na podstawie której uzależniono ważność referendum odwoławczego od frekwencji wyborczej<sup>46</sup>. Stosowny przepis brzmi następująco: *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*<sup>47</sup>. Przytoczona regulacja weszła w życie wraz z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wybranych w 2006 roku.

Wnioskodawcy, uzasadniając propozycję zmiany prawa polegającą na uzależnieniu ważności referendum odwoławczego od frekwencji wyborczej, przedstawili następujące argumenty<sup>48</sup>:

- Lokalne społeczności uzyskają możliwość skutecznego egzekwowania odpowiedzialności od tych, którzy zostali wybrani jako ich przedstawiciele i których podstawowym obowiązkiem jest przestrzeganie prawa.
- Nastąpi wzrost poczucia odpowiedzialności osób sprawujących funkcje publiczne.
- Dojdzie do wzrostu uczestnictwa lokalnych społeczności w życiu publicznym.
- Mimo obniżenia progu w referendum, przy niskiej frekwencji wyborczej, nowelizacja nie spowoduje odwołań niekontrolowanych i przypadkowych.

---

<sup>45</sup> A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, Nr 3, s. 69.

<sup>46</sup> *Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. Nr 175, poz. 1457, z późn. zm., art. 3.

<sup>47</sup> *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 55 ust. 2.

<sup>48</sup> Druk nr 3981, Sejm RP IV kadencji.

Minister spraw wewnętrznych i administracji, odnosząc się do omawianej propozycji, wyraził pewne wątpliwości. W stosownej opinii podkreślono, iż przyjęcie postulowanych uregulowań prawnych może zachwiać legitymizacją rozstrzygnięć dokonywanych w drodze referendum, a w konsekwencji może zostać naruszona stabilność funkcjonowania władz lokalnych. Wskazane zagrożenie upatrywano w tym, iż o kształcie władz samorządowych może zdecydować mała grupa mieszkańców<sup>49</sup>.

W trakcie I czytania projektu ustawy, przedstawiciel wnioskodawców (poseł Waldy Dzikowski) zwrócił uwagę, iż nieskuteczne referenda wywołują różnego rodzaju frustracje i brak przekonania o skuteczności prawa. W opinii posła, zaproponowana zmiana wiążąca ważność referendum z frekwencją wyborczą — była logiczna i sprawiedliwa: *Im większa siła mandatu, tym trudniejsze powinno być odwołanie takiego wójta, burmistrza lub prezydenta*<sup>50</sup>. Przedstawiciel wnioskodawców zwrócił uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt propozycji. Otóż w sytuacji, gdy obowiązywał stały trzydziestoprocentowy próg frekwencji, urzędujący wójt nic nie robił aby namówić swoich zwolenników do głosowania. Wręcz przeciwnie, robił wszystko, żeby nikt nie poszedł do urn wyborczych. Nowa regulacja zmusi organy pochodzące z wyborów bezpośrednich do zabiegania o poparcie swoich zwolenników, gdyż bierne czekanie, aby referendum nie było ważne, nie będzie dobrą strategią<sup>51</sup>.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski w trakcie dyskusji stwierdził, iż lepszym rozwiązaniem byłoby stopniowanie progów wyborczych, a nie stosowanie sztywnych relacji w stosunku do frekwencji wyborczej, gdyż może to doprowadzić do destabilizacji władz lokalnych. Jak zaznaczono, w sytuacji,

---

<sup>49</sup> Opinia do druku nr 3981, Sejm RP IV kadencji.

<sup>50</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne, 103. posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 17, 18, 19 i 20 maja 2005 roku*, Warszawa 2005, s. 250.

<sup>51</sup> Zob. szerzej: Tamże, s. 248-250.

w której organ jednostki samorządu terytorialnego zostałby wybrany decyzją 10% wyborców, referendum odwoławcze byłoby ważne już przy sześcioprocentowej frekwencji<sup>52</sup>. W tym miejscu warto przypomnieć, iż wybory są skuteczne bez względu na poziom partycypacji społecznej. Skrajnym przykładem są wybory uzupełniające do Senatu RP, w których frekwencja jest bardzo niska, a mimo to są one wiążące. Dla zobrazowania przedmiotowego zagadnienia można wskazać, iż w głosowaniach, które odbyły się w trzech okręgach dnia 7 września 2014 roku, frekwencja nie przekroczyła 10%<sup>53</sup>.

W trakcie II czytania projektu ustawy zmiana w zakresie progu frekwencji także budziła zastrzeżenia. Wskazywano na niebezpieczeństwa związane ze zbyt dużym ułatwieniem w zakresie odwoływania organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich. Jednakże w dyskusji często podkreślano fakt, iż trudno o jednoznacznie dobre rozwiązanie legislacyjne odnośnie wskazanej kwestii. Dlatego też zaproponowano przyjęcie nowelizacji i ścisłe monitorowanie jej skutków<sup>54</sup>.

Podsumowując zagadnienie podstaw prawnych referendów odwoławczych, warto krótko odnieść się do przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego<sup>55</sup>. Projekt ustawy zawierał m.in. propozycję, aby zmienić przepisy w zakresie ważności referendum odwoławczego: *Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięło*

---

<sup>52</sup> Zob. szerzej: Tamże, s. 251-252.

<sup>53</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 września 2014 roku o wynikach wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 roku, Dz.U. 2014, poz. 1208.

<sup>54</sup> Zob. szerzej: *Sprawozdanie Stenograficzne, 107. posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 5, 6, 7 i 8 lipca 2005 roku*, Warszawa 2005, s. 200-214.

<sup>55</sup> Druk nr 1699, Sejm RP VII kadencji.

w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu<sup>56</sup>. W istocie, akceptacja przedmiotowej propozycji doprowadziłaby do znacznego podwyższenia progu frekwencji dla uznania ważności referendum odwoławczego. Jerzy Regulski, doradca społeczny Prezydenta RP ds. samorządu, zaznaczył, iż *stabilność władz lokalnych jest warunkiem efektywnego rozwoju, a w tym i podnoszenia warunków życia (...). Dane liczbowe wskazują, że ogromna większość referendum spotkała się z małym zainteresowaniem społeczności lokalnej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że były one zbędne*<sup>57</sup>. Z kolei Marcin Gerwin, działacz Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej, zaakcentował, że *taka drobna z pozoru zmiana oznacza, że prezydenci miast czy radni mogą stać się w praktyce nieusuwalni*<sup>58</sup>. Biorąc pod uwagę doświadczenia lat 2010-2014, należy zauważyć, iż w przypadku obowiązywania progu frekwencji zaproponowanego w projekcie prezydenckim tylko jedno referendum (w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Ostróda) byłoby ważne<sup>59</sup>.

Inicjatywa Prezydenta RP przewidywała zachowanie 30% progu frekwencji w odniesieniu do referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Na marginesie głównego nurtu rozważań warto podkreślić, iż propozycja szła w kierunku ustanowienia referendum w sprawie samoopodatkowania również na

---

<sup>56</sup> Tamże, art. 60.

<sup>57</sup> J. Regulski, *Referenda lokalne*, [www.frld.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html](http://www.frld.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html), 18.09.2014.

<sup>58</sup> *Zmienią progi ważności referendum*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zmienia-progi-waznosci-referendum,47642.html>, 19.09.2014.

<sup>59</sup> Obliczenia własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, [www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html](http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html), 10.09.2014.

poziomie powiatu i województwa. Pozostałe rodzaje referendów lokalnych miały być ważne niezależnie od liczby uczestniczących w nich mieszkańców.

### **Referenda odwoławcze w latach 2010-2014 (VI kadencja samorządu terytorialnego)**

Pierwsze referenda lokalne w sprawie odwołania rady gminy zostały przeprowadzone w 1992 roku. Od samego początku stosowanej wskazanej formy demokracji bezpośredniej, uwidocznili się problem niskiej partycypacji społecznej. Dla zobrazowania poruszonej kwestii warto podkreślić, iż na 23 głosowania przeprowadzone w 1992 roku żadne nie było ważne. Ogółem w latach 1992-2010 przeprowadzono 547 referendów odwoławczych<sup>60</sup>, spośród których 65 zakończyło się podjęciem wiążącej decyzji<sup>61</sup>. Tak więc, tylko niespełna 12% przeprowadzonych referendów było ważnych, natomiast w pozostałych przypadkach nie została osiągnięta wymagana frekwencja. Warto dodać, iż na 547 referendów odwoławczych zdecydowana większość odbyła się na poziomie gmin(542), natomiast 5 głosowań dotyczyło odwołania rady powiatu<sup>62</sup>. Tym samym nie odbyło się żadne referendum w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji.

---

<sup>60</sup> Jeżeli w jednym terminie mieszkańcy głosowali w sprawie odwołania organu stanowiącego i wykonawczego gminy, przy obliczeniach przyjmowano, iż odbyły się 2 referenda odwoławcze.

<sup>61</sup> Obliczenia własne na podstawie następujących publikacji Państwowej Komisji Wyborczej: 1) *Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006*, <http://pkw.gov.pl/wybory-w-trakcie-kadencji/informacja-o-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadu-terytorialnego-w-latach-1992-2006.html>, 10.09.2014; 2) *Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarządzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>, 10.09.2014.

<sup>62</sup> Mieszkańcy głosowali w sprawie odwołania: 1) Rady Powiatu Kamieńskiego (2001 r., frekwencja 17,73%); 2) Rady Powiatu Lubańskiego (2004 r., 13,45%); 3) Rady Powiatu Kluczborskiego (2004 r., 18,46%); 4) Rady Powiatu Głubczyckiego (2004 r., 12,80%); 5) Rady Powiatu

Analiza referendów w sprawie odwołania organów w kolejnych kadencjach samorządu terytorialnego wykazała, że zmieniały się przyczyny i skutki tych głosowań. *W latach 1990-1998 były to często przejawy zachowań populistycznych, natomiast mniej więcej od połowy pierwszej dekady XXI wieku inicjatorów tych referendów cechowała większa odpowiedzialność, uniwersalność polityczna, partycypacja obywatelska. Przełomowe znaczenie dla skuteczności referendalnej miała nowelizacja z 2005 r. uelastyczniająca progi skuteczności tego głosowania. Od piątej kadencji referendum to stało się w końcu dostępne również dla społeczności dużych miast<sup>63</sup>. Warto dodać, iż w trakcie V kadencji doszło do odwołania m.in. prezydentów Częstochowy i Łodzi, co zgodnie z regułami obowiązującymi do 2006 roku nie byłoby możliwe z uwagi na zbyt niską frekwencję, która wyniosła odpowiednio 21,32% i 22,20%<sup>64</sup>.*

W latach 2010-2014 (VI kadencja) odbyło się 156 referendów odwoławczych, spośród których tylko 20 było ważnych. Tym samym liczba referendów ważnych, w dalszym ciągu pozostała na niskim poziomie (12,82%). Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione w tabeli nr 1. Zdecydowana większość referendów (114) dotyczyła odwołania organu wykonawczego gminy, natomiast w pozostałych przypadkach mieszkańcy decydowali w sprawie odwołania organu stanowiącego gminy (40) lub powiatu (2).

---

Prudnickiego (2004 r., 8,32%). Tak więc żadne referendum odwoławcze na poziomie powiatu nie było ważne.

<sup>63</sup> B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 173.

<sup>64</sup> M. Rachwał, *Referenda w sprawie ...*, s. 256.

**Tab. 1. Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji w latach 2010-2014 (VI kadencja)**

Rok	Liczba referendów	Liczba ważnych referendów
2011	0	0
2012	78	9
2013	73	10
2014	5	1
<b>łącznie</b>	<b>156</b>	<b>20</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, [www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html](http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html), 10.09.2014.

W następstwie 20 ważnych referendów gminnych głosujący odwołali<sup>65</sup>:

- 5 rad gmin: Żagań woj. lubuskie (frekwencja 27,85%), Nowinka woj. podlaskie (40,82%), Bytom woj. śląskie (21,76%), Piekoszków woj. świętokrzyskie (34,56%), Elbląg woj. warmińsko-mazurskie (24,66%).
- 6 wójtów gmin: Lewin Kłodzki woj. dolnośląskie (48,83%), Międzyrzec Podlaski woj. lubelskie (35,05%), Janowiec woj. lubelskie (44,47%), Wymiarki woj. lubuskie (42,97%), Wizajny woj. podlaskie (43,16%), Piekoszków woj. świętokrzyskie (34,60%).
- 7 burmistrzów miast: Żagań woj. lubuskie (27,48%), Brzeszcze woj. małopolskie (24,18%), Nasielsk woj. mazowieckie (37,30%), Raciąż woj. mazowieckie (41,36%), Wojkowice woj. śląskie (28,58%), Ostróda woj. warmińsko-mazurskie (30,08%), Kłodawa woj. wielkopolskie (22,94%).
- 2 prezydentów miast: Bytom woj. śląskie (21,76%), Elbląg woj. warmińsko-mazurskie (24,67%).

<sup>65</sup> Obliczenia własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, [www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html](http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html), 10.09.2014.

W referendach odwoławczych przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego, najniższa frekwencja została odnotowana w głosowaniu w sprawie odwołania wójta gminy Jeleśnia (woj. śląskie – 3,39%), natomiast najwyższa w głosowaniu w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki (woj. dolnośląskie – 48,83%). Najwięcej referendów przeprowadzono w województwie dolnośląskim – 22, najmniej w województwie opolskim – 4.

Przedstawione powyżej dane wskazują, iż na 20 ważnych referendów odwoławczych z lat 2010-2014, aż w 9 frekwencja nie przekroczyła 30%, a zatem zgodnie z zasadami obowiązującymi do 2006 roku nie byłyby ważne. Z drugiej strony należy mieć na uwadze fakt, że 3 referenda nie zostały uznane za ważne pomimo przekroczenia granicy 30%. Wskazana sytuacja wystąpiła w następujących gminach: Goniądz, woj. podlaskie (frekwencja 32,48%, za odwołaniem 94,83%); Płaska, woj. podlaskie (frekwencja 32,41%, za odwołaniem 92,76%); Choczewo, woj. pomorskie (frekwencja 32,87%, za odwołaniem 88,33%). Tak więc we wskazanych przypadkach obowiązujący od 2006 roku, próg frekwencji utrudnił pozbawienie określonych ludzi stanowisk i to mimo zdecydowanej przewagi głosów za odwołaniem. Tym samym należy wyraźnie podkreślić, iż nowe rozwiązanie legislacyjne nie w każdym przypadku oznacza obniżenie progu frekwencji dla uznania ważności referendum. Jeśli w wyborze organu jednostki samorządu terytorialnego udział weźmie ponad 50% uprawnionych, to frekwencja w ewentualnym referendum odwoławczym musi przekroczyć 30%, aby głosowanie było skuteczne.

Inicjatorzy referendum odwoławczego zostali zobligowani przez obowiązujące prawo do podania przyczyn wnioskowanego głosowania:  
*Informacja o zamierzonym referendum w sprawie odwołania organu jednostki*



samorządu terytorialnego zawiera uzasadnienie odwołania<sup>66</sup>. Analiza referendów przeprowadzonych podczas VI kadencji samorządu terytorialnego wskazuje, iż inicjatorzy najczęściej podawali następujące przyczyny, dla których organizowano głosowania odwoławcze<sup>67</sup>:

- brak współpracy między burmistrzem a radą miasta;
- nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz;
- reformy w sektorze oświaty (likwidacja szkół);
- podejmowanie niekompetentnych i niegospodarnych decyzji (zadłużanie gmin, zła gospodarka funduszami unijnymi);
- nepotyzm;
- nadinterpretacja prawa;
- brak konsultacji społecznych;
- zbyt ścisła współpraca z władzami kościelnymi;
- skandale obyczajowe z udziałem władz samorządowych.

Na prośbę Kancelarii Prezydenta RP przeprowadzono w ramach projektu *Decydujmy Razem* sondę w dziesięciu gminach, w których odbyły się referenda w sprawie odwołania władz we wrześniu 2013 roku. Pytania kierowano do odwoływanych wójtów i burmistrzów, przewodniczących rad oraz inicjatorów referendów. W ogromnej większości przypadków napotkano niechęć udzielania jakichkolwiek informacji na temat przyczyn wniosków o odwołanie władz. Nawet inicjatorzy referendów nie chcieli lub nie umieli odpowiedzieć konkretnie, jakie są powody niezadowolenia i używali jedynie

---

<sup>66</sup>Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum..., art. 13 ust. 3.

<sup>67</sup>Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/Referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/Referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf), 14.09.2014, s. 4.

ogólników. W jednym tylko przypadku stwierdzono konkretne powody, związane z zarzutami prokuratorskimi. Ponadto, nie potrafiono odpowiedzieć na pytanie, jakie podejmowano wysiłki, aby zażegnać konflikt bez uciekania się do referendum. Większość odpowiedzi sprowadzała się do stwierdzenia, że strona przeciwna jest arogancka i nie ma możliwości prowadzenia z nią jakichkolwiek rozmów: *Nasuwa się więc wnioszek, że powodem referendum są spory personalne, a nie rzeczywiste powody merytoryczne*<sup>68</sup>.

## **Podsumowanie**

Referenda odwoławcze rzadko spotykają się z zainteresowaniem znacznej liczby mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, iż 87% referendum przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego było nieważnych z uwagi na zbyt niską partycypację społeczną. Co warto podkreślić, w żadnym referendum frekwencja nie osiągnęła 50%. Zazwyczaj zdecydowana większość mieszkańców nie wzięła udziału w głosowaniu.

Jak podkreślił Piotr Winczorek, ustanowienie 30% progu frekwencji na szczeblu lokalnym wynikało z *nadmiernego optymizmu i wiary w demokrację. Miało to być zabezpieczenie przed sytuacją, kiedy przy niskiej frekwencji minimalna większość decydowałaby o odwołaniu władz. Takie niebezpieczeństwo istnieje, ale tylko przy całkowitej rezygnacji z progu frekwencji. Teraz jest jednak tak, że przy niskiej frekwencji bardzo duża większość nie może zdecydować o odwołaniu organu gminy*<sup>69</sup>. W istocie, często zdarzało się, iż spośród głosujących ponad 90% było za odwołaniem władz, aczkolwiek ze względu na zbyt niską frekwencję, organ samorządu

---

<sup>68</sup> Tamże, s. 4-5.

<sup>69</sup> Cyt. za: M. Janicki, *Puste urny*, <http://www.polityka.pl/kraj/165919,1,puste-urny.read>, 20.09.2014.

terytorialnego nadal funkcjonował. Warto zaznaczyć, iż na 156 referendów przeprowadzonych w latach 2010-2014 w 120 przypadkach co najmniej 90% głosujących poparło pomysł odwołania organu stanowiącego lub wykonawczego, jednakże w zdecydowanej większości przypadków referenda były nieważne.

Dlaczego mamy do czynienia z tak niską partycypacją w referendach lokalnych? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie jest prosta i wymaga poruszenia wielu kwestii<sup>70</sup>. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, należałoby rozważyć jedną z możliwych przyczyn, która ma źródło w specyfice życia w małych wspólnotach. Jak wynika z wyżej przytoczonych danych, w większości referendów przeprowadzonych w trakcie VI kadencji, co najmniej 90% głosujących było za odwołaniem władz samorządowych. W związku z tym, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, iż osoba biorąca udział w referendum była za odwołaniem wójta czy rady. Dlatego też wiele osób może nie głosować z uwagi na swoiste ograniczenie tajności głosowania. Jak zaakcentował Mateusz Klinowski, inicjator referendum w sprawie odwołania Rady Miejskiej oraz burmistrz Wadowic Ewy Filipiak, wykładowca Wydziału Prawa i Administracji UJ, *próg frekwencyjny ważności referendum przesądza o niesymetryczności warunków gry wyborczej, gdyż władzy lokalnej walczącej o utrzymanie daje możliwość zniesienia tajności głosowania (...). O ile nam, organizatorom referendum, nie wolno było się zgłaszać do komisji, ani być mężami zaufania, głosowania pilnowali urzędnicy z najbliższego otoczenia burmistrz. To im trzeba było spojrzeć w twarz, aby móc wziąć udział*

---

<sup>70</sup> Na temat przyczyn absencji wyborczej zob. szerzej: M. Rachwał, *Przymus wyborczy we współczesnej Europie – wybrane zagadnienia*, [w:] C. Trościak (red.), *Unia Europejska: politologiczno-socjologiczno-ekonomiczny ogród*, Poznań 2014, s. 137-139.

w głosowaniu (...). Dodatkowo, przed lokalami stali miejscowi radni, obserwując do nich wejście. To także stanowiło formę nacisku na głosujących<sup>71</sup>.

Próg frekwencji jest mechanizmem, za pomocą którego można manipulować referendum. W istocie, dużą władzę mają mieszkańcy bierni politycznie, gdyż ta grupa wyborców bardzo pomaga określonym organom w zachowaniu stanowisk. Jak zaznaczył Jerzy Regulski, osoby nie biorące udziału w referendum *głosują tym samym przeciw zadanemu pytaniu, a więc przeciw odwołaniu wójta. Dlatego często ci, którzy chcą utrzymać się przy władzy, nie namawiają do głosowania za nimi, tylko po prostu do pozostania w domu. Coś tu nie jest w porządku. Człowiek świadomie niebiorący udziału w głosowaniu zgłasza swój brak zainteresowania problemem. Mówi tym samym, że jest mu wszystko jedno, co zostanie postanowione. Wolno mu tak postępować. Ale nie ma podstaw, aby te wstrzymujące się głosy zapisywać na konto którejś ze stron. Rozstrzygać powinni ci, którym na takim czy innym rozstrzygnięciu zależy. A więc powinny być brane pod uwagę jedynie oddane głosy*<sup>72</sup>.

Obowiązująca od 2006 roku regulacja, która wiąże ważność referendum z frekwencją wyborczą, wydaje się krokiem w dobrą stronę, jednak w dalszym ciągu w wielu przypadkach stosowana jest przez władze samorządowe strategia obliczona na unieważnienie głosowania. Przyjęcie regulacji zaproponowanej w projekcie prezydenckim jeszcze bardziej uprawdopodobni stosowanie takiego rozwiązania, natomiast istotą demokracji jest aktywny udział obywateli w funkcjonowaniu systemu politycznego. Brak zaangażowania suwerena uniemożliwia zbudowanie społeczeństwa

---

<sup>71</sup> M. Klinowski, *Na referendum precz!*, <http://www.mateuszklinowski.pl/2013/11/04/na-referendum-precz/>, 19.09.2014.

<sup>72</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 117.

obywatelskiego, które jest niezbędnym komponentem prawidłowo funkcjonującej demokracji. Tym samym proponowane zmiany w prawie powinny być tak skonstruowane, aby wyeliminować skuteczność kampanii obliczonych na unieważnienie referendum. Całkowita rezygnacja z progu frekwencji wydaje się krokiem ryzykownym, gdyż może dochodzić do odwoływania organów nawet przy jednocyfrowej frekwencji. Jednakże wskazane niebezpieczeństwo wydaje się mniej groźne, jeśli uwzględnimy okoliczność, iż w takim przypadku do urn pójdą nie tylko przeciwnicy aktualnie sprawujących władzę, lecz również sama władza i osoby ją popierające. Dotychczasowe doświadczenia pokazują bowiem, że w referendach w zdecydowanej większości głosują ci, którzy chcą odwołania władz samorządowych. *Apatia społeczna jest problemem, ale dopóki istnieje próg frekwencyjny, będzie ona wspierana na różne sposoby przez miejscowe władze. Jeżeli chcemy aktywizacji społecznej, ten próg trzeba znieść – wówczas burmistrz będzie pierwszą osobą, która będzie nawoływała do głosowania, a pracownicy urzędów i spółek pierwszymi przy urnach* – podkreślił cytowany wcześniej Mateusz Klinowski<sup>73</sup>. Innym rozwiązaniem może być zachowanie progu frekwencji, aczkolwiek na niskim poziomie, aby aktualnie sprawujący władzę nie dążyli do unieważnienia referendum. Zaproponowane rozwiązania można uzupełnić o przepis, zgodnie z którym poniżej pewnej frekwencji (np. 30%) o odwołaniu decydowałaby kwalifikowana większość głosów.

## **Abstrakt**

Referendum umożliwi mieszkańcom gmin, powiatów i województw odwołanie organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. W latach 2010-2014

---

<sup>73</sup> Cyt. za: K. Wołodźko, *Lokalni ...*

(VI kadencja samorządu terytorialnego) odbyło się 156 referendów odwoławczych, spośród których tylko 20 było ważnych. Analiza głosowań wskazuje, iż inicjatorzy najczęściej podawali następujące przyczyny, dla których organizowano referenda: brak współpracy między burmistrzem a radą, nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz, likwidacja szkół, podejmowanie niekompetentnych i niegospodarnych decyzji, nepotyzm, nadinterpretacja prawa, brak konsultacji społecznych.

## **REFERENDUMS ON THE RECALL OF A LOCAL GOVERNMENT BODY**

### **– EXPERIENCE OVER THE YEARS 2010-2014**

#### **Abstract**

A referendum allows residents of communes, districts and provinces to dismiss government bodies coming from direct elections. Over the years 2010-2014 (6<sup>th</sup> term of local government), 156 cancellation referendums took place, only 20 of which were valid. The analysis of voting shows that the initiators most frequently gave the following reasons why referendums were organized: lack of cooperation between the mayor and the council, inefficient investment and personnel policy of authorities, closedown of schools, incompetent and uneconomical decisions, nepotism, law over-interpretation, lack of public consultation.