

# Z WARSZTATU SOCJOLOGÓW

*Katarzyna Misiak*<sup>1</sup>

## **REFERENDUM JAKO WYRAZ NIEUFNOŚCI DO MECHANIZMÓW DEMOKRACJI PRZEDSTAWICIELSKIEJ. POLSKA PRAKTYKA REFERENDALNA W VI KADENCJI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH**

Spory dotyczące demokracji przedstawicielskiej, mechanizmów jej funkcjonowania, zalet i wad toczą się nie od dziś. Istotną kwestią jest, szczególnie współcześnie, relatywizacja i desakralizacja znaczenia wyborów. Ich siła sprawcza jest coraz bardziej ograniczana. Wybory zapewniają rządzącym prawomocność ich mandatu, natomiast uprawomocnienie prowadzonej polityki podlega nieustannemu testowaniu, które może przybierać różne formy. Zainteresowanie zagadnieniem nieufności w stosunku do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej oraz badania dotyczące referendum w sprawie odwołania władz przeprowadzone przez innych badaczy skłoniły mnie do przeprowadzenia własnego badania dotyczącego tego zagadnienia. Za główny cel postawiłam sobie analizę referendum lokalnych dotyczących odwołania władz, które odbyły się w kadencji 2010–2014 w kontekście weryfikacji tezy odnośnie do uznania tego narzędzia jako wyrazu nieufności do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej.

Nie sposób mówić o nieufności do demokracji przedstawicielskiej bez wcześniejszego nakreślenia jej mechanizmów działania. Podstawą demokratycznych rządów jest wolność obywateli w zakresie wyboru przedstawicieli, czynne i bierne prawo wyborcze realizowane w uczciwie przeprowadzonych wyborach, wolność słowa i zrzeszenia w warunkach dostępu do różnych źródeł informacji. Reprezentanci są wybierani przez wyborców i otrzymują od nich mandat zaufania, z którym wiążą się pewne oczekiwania (Dahl 2012: 316). Istotny dla moich rozważań jest szczególnie aspekt nadzoru nad

---

<sup>1</sup> E-mail: [katarzynamisiak@interia.eu](mailto:katarzynamisiak@interia.eu)

demokratycznie wybraną władzą. Dahl pisze o kryterium kontroli agendy w następujący sposób: *demos powinien mieć wyłączną możliwość decydowania o sposobie ustalania agendy spraw podlegających rozstrzygnięciu na mocy procedur demokratycznych* (Dahl 2012: 167). Władza od momentu wyboru, przez czas sprawowania rządów, aż do jej rozliczenia powinna podlegać kontroli ze strony obywateli. Niektórzy klasycy uważają jednak, że aktywność obywateli między wyborami powinna być ograniczona jedynie do akceptacji lub odrzucenia wybranych przedstawicieli (Schumpeter 1995). Rządy demokratyczne powinny gwarantować podejmowanie działań zgodnych z wolą uczestników procesu decyzyjnego i zakładać możliwość zmiany decyzji w przypadku zmiany tej woli. Joseph A. Schumpeter, który jest zwolennikiem demokracji proceduralnej, twierdzi, że „wyborcy poza parlamentem muszą przestrzegać podziału pracy pomiędzy nimi a wybranymi przez siebie politykami. Nie mogą zbyt pochopnie wycofywać swego zaufania dla polityków w okresie pomiędzy wyborami, muszą też rozumieć, że kiedy już ktoś został wybrany, to on ma się zajmować robotą polityczną, a nie oni” (Schumpeter 1995: 167–168).

Jakie konsekwencje wiąże się z takim podejściem? Można przypuszczać, że władza, która nie podlega kontroli między wyborami – poza skrajnymi i wyjątkowymi przypadkami spontanicznego odwołania – nie marnuje energii na przypodobanie się obywatelom przez cały czas trwania rządów, co sprzyja podejmowaniu odważnych i długoterminowych decyzji, bez obawy przed ich niepopularnością i w związku z tym ryzykiem odwołania władzy. Zdaje się, że takie podejście wiąże się z założeniem, że rządzenie przypada w udziale osobom kompetentnym.

Demokracja przedstawicielska nie może istnieć bez dwóch istotnych elementów, jakimi są prawomocność i zaufanie. Ich naturalne współwystępowanie zdarza się niezwykle rzadko, jednak może być osiągnięte poprzez wzmacnianie prawomocności wymogami proceduralnymi lub podejmowanie wysiłku ograniczenia braku zaufania poprzez mechanizmy organizujące nieufność. Rosanvallon wyróżnia trzy podstawowe tryby wyrażania i organizowania się nieufności: władzę nadzorowania, różne postaci piętrzenia przeszkód i stawianie przed sądem. Zjawiska te składają się na kontrwładzę (Rosanvallon 2011).

Nadzorowanie władzy wyraża się poprzez trzy mechanizmy: czujność, powiadamianie i ocenianie. W czujności chodzi o potencjał do pobudzania aktywności w wyniku alarmu. Nadzór nad władzą umożliwia reakcję, a sama świadomość bycia nadzorowanym pozwala zlikwidować drobniejsze uszczerbki władzy. Wiele problemów zostaje rozwiązanych już na etapie samej świadomości bycia kontrolowanym. Ogromną rolę, jeśli chodzi o czujność,

odgrywają media oraz internet. Powiadamanie opiera się na uwypukleniu pewnego zachowania władzy, najczęściej w formie wywołania skandalu. Władza, która jest świadoma tego, że jej reputacja może być naruszona w wyniku ujawnienia jakiegoś skandalu, stara się zachowywać tak, by nie stracić zaufania. Ocenianie jest formą kontrolowania pojedynczych działań lub całej polityki prowadzonej przez władzę. Pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat jakości i skuteczności rządzenia. Można to nazwać testowaniem kompetencji rządzących.

Referendum jako wyraz nieufności do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej może być rozpatrywane jako działanie bezpośrednie, zmierzające do zmiany wybranej władzy. Jest to najbardziej oczywista forma nieufności. Można też przyrzeć się referendum właśnie jako wyrazowi czujności obywateli, którzy inicjują referendum czy wyszukują informacji koniecznych do podjęcia decyzji w odpowiedzi na pytanie referendalne. W kampanii referendalnej wyraźnie widać elementy powiadamiania, a więc ujawniania pewnych kwestii, co niezależnie od wyniku referendum wywołuje u władzy poczucie bycia obserwowaną. Przez to musi się ona bardziej pilnować, podejmować decyzje, które będą wyrażały wartości uznane przez większość, a więc walczyć o uprawomocnienie substancjalne. Referendum może być również wynikiem oceniania władzy przez obywateli. Negatywny wynik ekspertyz, analiz, sprawozdań może prowadzić do inicjatywy referendalnej. Sama debata referendalna może też przyczynić się do natężenia działań oceniających. A więc ponownie, niezależnie od wyniku referendum daje wyraz nieufności w stosunku do władzy lub do mechanizmów jej wybierania.

## ■ Referenda w kadencji 2010–2014

Referendum jako instytucja prawna podlega regulacjom odnośnie do zasad, czasu i trybu przeprowadzania oraz przedmiotu. W Polsce Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (art. 62 ust.1) rozróżnia referenda ogólnokrajowe – w których uprawnieni do głosowania są obywatele państwa – i lokalne – w których mogą brać udział uprawnieni do głosowania mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Moja analiza dotyczy referendów lokalnych, stąd dalej przedstawię regulacje dotyczącej tej właśnie formy. Podstawą prawną przeprowadzenia referendum lokalnego stanowią ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa oraz Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 roku. Wyróżniamy dwa rodzaje referendum lokalnego: obligatoryjne (co oznacza, że nie można zastąpić go żadną inną formą) i fakultatywne – dotyczące spraw ważnych dla społeczności lokalnej.

Referenda obligatoryjne dzielą się na dotyczące odwołania organów samorządu terytorialnego i dotyczące samoopodatkowania. Reforma z 2002 roku wprowadzająca wybory bezpośrednie w samorządach gminnych spowodowała możliwość odwołania przez referendum także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Inicjatywą do przeprowadzenia referendum dysponują organy stanowiące danej jednostki samorządu oraz mieszkańcy w liczbie 10% uprawnionych do głosowania, jeśli chodzi o gminy i powiaty, i 5% uprawnionych do głosowania w przypadku województwa. Wniosek w przypadku inicjatywy mieszkańców składa grupa 15 osób uprawnionych do głosowania (5 osób w przypadku gminy), struktura terenowa partii politycznej lub organizacja społeczna działająca na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ostateczną decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały. W przypadku referendum dotyczącego odwołania władz wniosek kierowany jest do komisarza wyborczego nie wcześniej, niż po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu (albo ostatniego referendum) i nie później, niż na 8 miesięcy przed końcem kadencji. Zapis ten zapewnia względną stabilność władzy, uniemożliwiając natychmiastowe odwołanie po wyborach. O ważności referendum decyduje frekwencja co najmniej 30% uprawnionych do głosowania oraz co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze władzy w przypadku referendum dotyczącego odwołania danego organu. Wynik jest rozstrzygający, jeśli daną opcję poparła ponad połowa głosujących, a w przypadku samoopodatkowania „za” oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

W kadencji władz samorządowych w latach 2010–2014 odbyły się łącznie 152 referenda lokalne w sprawie odwołania organów władzy. Statystyki, które przedstawię, opracowałam na podstawie protokołów wyników referendum dostępnych na stronach internetowych Wojewódzkich Komisarzy Wyborczych. W tabeli 1 przedstawiłam rozkład referendum lokalnych w sprawie odwołania władzy w kadencji 2010–2014 w poszczególnych województwach<sup>2</sup>.

W województwie dolnośląskim w kadencji 2010–2014 odbyły się 22 referenda w sprawie odwołania władzy. Zestawienie z liczbą powiatów (30<sup>3</sup>) i liczbą

---

<sup>2</sup> Ogólna liczba referendum wynika z sumowania wszystkich pojedynczych referendum w sprawie odwołania samorządowych organów samorządu. Oznacza to, że w miejscowościach, w których podjęto próbę odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta łącznie z radą odbyły się dwa referenda.

<sup>3</sup> Dane dotyczące liczby powiatów i gmin w poszczególnych województwach pochodzą z publikacji *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2014.

**Tabela 1.** Liczba referendów w kadencji 2010–2014 w poszczególnych województwach

Województwo	Liczba referendów w sprawie odwołania:					RAZEM	
	wójta	burmistrza	prezydenta	rady gminy/miasta	rady powiatu		W tym
							odwołanie łącznie dwóch organów
dolnośląskie	7 (1)	7	0	8	0	22 (1)	5
kujawsko- pomorskie	2	1	1	1	0	5	1
lubelskie	4 (2)	1	0	0	0	5 (2)	0
lubuskie	1 (1)	3 (1)	0	3 (1)	0	7 (3)	2
łódzkie	3	1	1	1	1	7	1
małopolskie	1	5 (1)	0	2	0	8 (1)	2
mazowieckie	4	6 (2)	2	3	0	15 (2)	3
opolskie	1	1	1	1	0	4	1
podkarpackie	4	0	0	1	0	5	1
podlaskie	3 (1)	1	0	1 (1)	1	6 (2)	0
pomorskie	4	3	3	2	0	12	2
śląskie	5	4 (1)	5 (1)	5 (1)	0	19 (3)	5
świętokrzyskie	4 (1)	0	1	2 (1)	0	7 (2)	2
warmińsko- mazurskie	3	4 (1)	1 (1)	4 (1)	0	12 (3)	4
wielkopolskie	2	6 (1)	0	5	0	13 (1)	4
zachodnio- pomorskie	3	2	0	0	0	5	0
<b>RAZEM</b>	<b>51 (6)</b>	<b>45 (7)</b>	<b>15 (2)</b>	<b>39 (5)</b>	<b>2</b>	<b>152 (20)</b>	33

gmin (169) w województwie pozwala zauważyć, jak niewielkiego odsetka (9,5%) jednostek samorządu dotyczy ten mechanizm<sup>4</sup>. W 5 przypadkach były to referenda łączne dotyczące odwołania wójta i rady gminy (Żórawina, Platerówka, Nowa Ruda), burmistrza i rady miasta (Kłodzko, Pieszyce).

<sup>4</sup> Przy liczeniu odsetka każda gmina występuje tylko raz, niezależnie od liczby przeprowadzonych w niej referendów.

Powodzeniem zakończyło się referendum w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki, które odbyło się 22 kwietnia 2012 roku. Frekwencja w tym referendum wyniosła 48,83%. W Głuszycy dwukrotnie podjęto próbę odwołania burmistrza (2012 i 2013 rok), ale żadna się nie powiodła. Najwyższą frekwencję w województwie dolnośląskim udało się osiągnąć w referendum w Lewinie Kłodzkim (48,83%), najniższą zaś w referendum w sprawie odwołania Rady Miejskiej Wałbrzycha (6,99%).

W województwie kujawsko-pomorskim pięciokrotnie podjęto próbę odwołania władzy. Jedynie w Nieszawie chciano odwołać łącznie burmistrza i radę miasta. Na województwo kujawsko-pomorskie składają się 23 powiaty i 144 gminy. Odsetek jednostek samorządu, w których odbyły się referenda wynosi 2,8%. Żadne z referendów w tym województwie nie zakończyło się powodzeniem. Najwyższą frekwencję osiągnięto w referendum w sprawie odwołania rady miasta Nieszawy (29,49%), a najniższą w przypadku próby odwołania wójta gminy Unisław (7,65%).

W województwie lubelskim odbyło się 5 referendów. Dotyczyły one odwołania wójta (4) i burmistrza (1). W żadnej jednostce samorządu terytorialnego nie podjęto próby odwołania rady. Porównanie liczby referendów w tym województwie z dużą liczbą jednostek samorządu (24 powiaty i 213 gmin) pozwala stwierdzić praktyczny brak stosowania tego mechanizmu w województwie lubelskim w kadencji 2010–2014. Odsetek jednostek, w których doprowadzono do referendum wynosi zaledwie 2,3%. Warto jednak podkreślić, że na 5 referendów 2 okazały się skuteczne (Janowiec – frekwencja 44,47%, Międzyrzec Podlaski – frekwencja 35,05%). Obydwa dotyczyły odwołania wójta. Jeśli chodzi o frekwencję, to najwyższą osiągnięto w Janowcu (44,47%), a najniższą w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Dołhobyczów (8,68%).

Podobna sytuacja miała miejsce w województwie zachodniopomorskim. Łącznie 5 referendów dotyczyło odwołania wójta (3) i burmistrza (2). W tym województwie liczba powiatów wynosi 21, a liczba gmin jest znacząco mniejsza, niż w województwie lubelskim i wynosi 114. Oznacza to, że w 4,4% jednostek samorządu zastosowano mechanizm referendum. Żadne referendum nie zakończyło się powodzeniem, a frekwencja tylko w 1 przypadku przekroczyła 20% (odwołanie wójta gminy Biesiekierz – 22,75%). Najniższą frekwencję odnotowano w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Sławno (6,62%).

W województwie podkarpackim również odbyło się 5 referendów, z czego w gminie Radymno próbowano odwołać łącznie wójta oraz radę. Województwo to dzieli się na 25 powiatów i 160 gmin. Odsetek jednostek, w których odbyły się referenda wynosi zaledwie 2,5%. Choć średnia frekwencja

była wyższa, niż w województwie zachodniopomorskim, tu też nie udało się odwołać żadnego organu. Najwyższą frekwencję osiągnięto w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Radymno (29,29%), najniższą w przypadku odwołania wójta gminy Borowa (6,91%).

W województwie lubuskim w kadencji 2010–2014 odbyło się 7 referendów. Łącznie burmistrza i radę próbowano odwołać w 2 przypadkach (Żagań, Krosno Odrzańskie). Z racji tego, że w województwie lubuskim liczba jednostek jest dość niewielka (14 powiatów i 83 gminy), odsetek jednostek, w których odbyło się referendum jest dość wysoki i wynosi 6%. Powodzeniem zakończyła się próba odwołania wójta gminy Wymiarki (frekwencja 42,97%). Tam też osiągnięto najwyższą frekwencję w województwie. Udało się również odwołać burmistrza (frekwencja 27,48%) i radę miejską (frekwencja 27,85%) w Żaganiu. Najniższą frekwencję – 13,04% – odnotowano w referendum w sprawie odwołania burmistrza Skwierzyny. W porównaniu z najniższymi frekwencjami w innych województwach jest ona jednak dość wysoka.

W kadencji 2010–2014 w województwie łódzkim odbyło się 7 referendów. Łącznie wójta i radę chciano odwołać jedynie w gminie Ręczno. Odsetek jednostek, w których odbyło się referendum wynosi 4,2% dla powiatów (24 powiaty w województwie) i 2,8% dla gmin (177 gmin w województwie). W województwie łódzkim w Brzezinach odbyło się 1 z 2 referendów w sprawie odwołania rady powiatu, które przeprowadzono w kadencji 2010–2014. Żadna próba odwołania władzy w tym województwie nie zakończyła się powodzeniem. Średnia frekwencja była dość niska (10,75%). Najwyższą (19,17%) udało się osiągnąć w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Parzęczew, najniższą w przypadku próby odwołania burmistrza Poddębic (6,45%).

Drugie z referendów w sprawie odwołania rady powiatu w kadencji 2010–2014 przeprowadzono w Augustowie w województwie podlaskim. W województwie tym w kadencji 2010–2014 odbyło się 6 referendów. W żadnej gminie nie zdecydowano się na odwołanie łącznie dwóch organów. Próbę odwołania władz podjęto w 4,2% gmin (118 gmin w województwie). Na 6 referendów 2 zakończyły się powodzeniem. Odwołano wójta gminy Wizajny (frekwencja 43,16% – najwyższa w województwie) oraz radę gminy Nowinka (frekwencja 40,82%). Najniższą frekwencję uzyskano w referendum w Augustowie (15,92%).

W województwie opolskim odbyły się zaledwie 4 referenda na 71 gmin (12 powiatów), co oznacza, że w 5,4% jednostek podjęto próbę odwołania organu. Żadne nie zakończyło się powodzeniem. W Niemodlinie próbowano odwołać łącznie burmistrza i radę miasta, przy czym w referendum dotyczącym odwołania burmistrza osiągnięto najwyższą frekwencję w województwie

(19,24%). Najniższa frekwencja – 9,17% – była w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Lubsza.

Żadnego organu nie odwołano również w województwie pomorskim, gdzie przeprowadzono aż 12 referendów. W 2 przypadkach próbowano odwołać łącznie burmistrza i radę miasta (Bytów, Nowy Staw). Co ciekawe, dwukrotnie (w latach 2012 i 2013) przeprowadzono referendum w Słupsku w sprawie odwołania prezydenta miasta. Odsetek gmin, w których zastosowano mechanizm referendum wynosi 7,3% (20 powiatów i 123 gminy w województwie). Najwyższą frekwencję uzyskano w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Choczewo (32,87%), najniższą w Łebie przy próbie odwołania burmistrza (9,26%).

W województwie małopolskim w kadencji 2010–2014 przeprowadzono 8 referendów, co daje odsetek 3,3% gmin, w których zastosowano ten mechanizm (22 powiaty i 182 gminy w województwie). W 2 gminach podjęto próbę odwołania burmistrza i rady miasta (Wadowice, Brzeszcze). Jedynym referendum, które zakończyło się powodzeniem było właśnie to dotyczące odwołania burmistrza Brzeszcz (frekwencja 24,18%), przy jednoczesnym nieodwołaniu rady miasta, mimo osiągnięcia wyższej frekwencji (24,22% – jednocześnie najwyższa frekwencja w województwie). Jest to ciekawy przypadek, który obrazuje praktykę funkcjonowania przepisu określającego ważność referendum po przekroczeniu progu 3/5 liczby osób, które wzięły udział w wyborze danego organu. Najniższą frekwencję uzyskano w przypadku referendum w sprawie odwołania burmistrza Kałwarii Zebrzydowskiej (10,75%).

Podobna sytuacja – odwołanie burmistrza (frekwencja 22,94%) i nieodwołanie rady miasta (23,01%) – miała miejsce w Kłodawie w województwie wielkopolskim. Referendum w sprawie odwołania burmistrza Kłodawy było jedynym ważnym z 13, które odbyły się w tym województwie. Przy uwzględnieniu dużej liczby jednostek samorządu – 35 powiatów i 226 gmin – odsetek tych, w których zdecydowano się na podjęcie próby odwołania organu wynosi 4%. Łącznie burmistrza i radę chciano odwołać w 3 przypadkach (Kłodawa, Dąbie, Wolsztyn), wójta i radę jedynie w gminie Lipno. Najwyższą frekwencję uzyskano w nieważnym referendum w sprawie odwołania rady gminy Turek (25,22%), najniższą w referendum w sprawie odwołania burmistrza miasta i gminy Ślesin (8,28%).

W województwie mazowieckim odbyło się 15 referendów. Zestawienie z liczbą jednostek samorządu (42 powiaty i 314 gmin) pozwala zauważyć niski odsetek (3,8%) tych gmin, w których zdecydowano się na odwołanie władz. Łącznie wójta oraz radę próbowano odwołać w 3 jednostkach (Nadarzyn, Czerwin, Sanniki). Powodzeniem zakończyły się 2 referenda. Odwołano

burmistrza Nasielska (frekwencja 37,30%) oraz burmistrza Raciąża (najwyższa frekwencja w województwie – 41,36%). Najniższą frekwencję uzyskano w referendum w sprawie odwołania rady gminy Czerwin (7,8%). Warto podkreślić, że w kadencji 2010–2014 podjęto próbę odwołania prezydenta miasta stołecznego Warszawy (frekwencja 25,66%).

W województwie śląskim na 19 referendów 3 zakończyły się powodzeniem. Odwołano burmistrza Wojkowic (najwyższa frekwencja w województwie – 28,58%) oraz jednocześnie prezydenta i radę miasta Bytomia (frekwencja w obydwu 21,76%). Odsetek jednostek, w których przeprowadzono referenda wynosi 8,4% (36 gmin i 167 powiatów). Łącznie prezydenta i radę miasta próbowano odwołać w 3 przypadkach (Bytom, Ruda Śląska, Wodzisław Śląski), burmistrza i radę miasta w 2 przypadkach (Koniecpol, Kozięgłowy). Najniższą frekwencję w województwie uzyskano w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Jeleśnia (zaledwie 3,39%).

W województwie świętokrzyskim przeprowadzono 7 referendów, z czego 2 osiągnęły próg ważności. Dotyczyły one odwołania wójta (najwyższa frekwencja w województwie – 34,60%) i rady gminy (frekwencja 34,56%) Piekoszów. Był to 1 z 2 przypadków, w których próbowano odwołać łącznie dwa organy. Drugi tego typu miał miejsce w gminie Pierzchnica (wójt i rada). Najniższą, ale stosunkowo wysoką frekwencję osiągnięto w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Tarłów (14,79%). Odnosząc liczbę referendów do liczby jednostek samorządu (14 powiatów, 102 gminy), można stwierdzić, że 6,9% gmin zdecydowało się na zastosowanie tej formy demokracji.

Ostatnim analizowanym województwem jest warmińsko-mazurskie. W kadencji 2010–2014 przeprowadzono tam 12 referendów, z czego w aż 4 przypadkach próbowano odwołać łącznie dwa organy (wójta i radę gminy w Lidzbarku Warmińskim, burmistrza i radę miasta w Nidzicy i Sępólnu, prezydenta i radę miasta w Elblągu). Powodzeniem zakończyło się referendum w Elblągu z frekwencją 24,67% przy odwołaniu prezydenta i frekwencją 24,66% przy odwołaniu rady miasta. Ponadto odwołano burmistrza Ostródy, osiągając najwyższą frekwencję w województwie – 30,08%. Najniższą frekwencję odnotowano w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Sorokwity – 10,73%. Odsetek jednostek samorządu, w których przeprowadzono referenda wynosi 6,9% (21 powiatów, 116 gmin w województwie).

Analiza referendów w poszczególnych województwach wymaga zbiorczego podsumowania i wyciągnięcia wniosków. W kadencji 2010–2014 przeprowadzono łącznie 152 referenda (w tym 20 ważnych): 51 referendów w sprawie odwołania wójta, 45 referendów w sprawie odwołania burmistrza, 15 w sprawie odwołania prezydenta, 39 referendów w sprawie odwołania rady

gminy lub miasta i 2 referenda w sprawie odwołania rady powiatu. Odwołano 6 wójtów, 7 burmistrzów, 2 prezydentów, 5 rad (3 rady miasta, 2 rady gminy). W 33 przypadkach próbowano odwołać obydwa organy jednocześnie (w 12 wójta i radę gminy, w 17 burmistrza i radę miasta, w 4 prezydenta i radę miasta). Udało się to w Żaganii (burmistrz i rada), Bytomiu (prezydent i rada), Piekoszowie (wójt i rada) i Elblągu (prezydent i rada). Ciekawą kwestią jest dwukrotna próba odwołania burmistrza Głuszycy oraz prezydenta Słupska. Żadna z nich nie zakończyła się powodzeniem. Warto podkreślić, że w kadencji 2010–2014 odbyły się 2 referenda w sprawie odwołania rad powiatu (Brzeziny i Augustów) – obydwa nieważne. Ponadto w tej kadencji podjęto próbę odwołania prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Warto podsumować również odsetki jednostek samorządu, w których przeprowadzono referenda, w podziale na województwa. Łącznie na 380 powiatów w dwóch podjęto próbę odwołania rad powiatu, co stanowi 5,3%. W województwie łódzkim było to w 1 powiecie z 24, a w województwie podlaskim w 1 powiecie z 17. Liczba gmin w Polsce wynosi 2479. W 117 gminach zdecydowano się na przeprowadzenie referendów, co daje odsetek równy 4,7%. Najwięcej referendów przeprowadzono w województwie dolnośląskim (22), najmniej w województwie opolskim (4). Odsetek gmin, w których zdecydowano się na przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania któregoś organu władzy jest bardziej miarodajnym wskaźnikiem częstości zastosowania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej. Największy odsetek (9,5%) odnotowano w województwie dolnośląskim. Stosunkowo wysokie odsetki osiągnięto również w województwach śląskim (8,4%) i pomorskim (7,3%). Warto podkreślić, że w żadnym województwie odsetek gmin, w których podjęto próbę odwołania władzy nie przekracza 10% (w 9 województwach jest niższy niż 5%). W stosunkowo niewielu gminach w województwach lubelskim (2,3%), podkarpackim (2,5%), kujawsko-pomorskim (2,8%) i łódzkim (2,8%) zdecydowano się na przeprowadzenie referendów.

Średnia frekwencja w referendach w całej Polsce wyniosła 17,94%. Jest nieznacznie niższa, niż w poprzednich 3 kadencjach. Najwyższą osiągnięto w województwie dolnośląskim w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki (48,83%), najniższą w województwie świętokrzyskim w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Obrazów (5,83%). Najwyższą frekwencję wśród referendów ważnych osiągnięto w referendum w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki (48,83%), najniższą w referendach w sprawie odwołania prezydenta miasta Bytomia i rady miasta Bytomia (21,76%). Średnia frekwencja wśród ważnych referendów wynosi 32,85%.

Zmiana dotycząca progu ważności referendum<sup>5</sup> wpłynęła pozytywnie na skuteczność referendów również w tej kadencji. Próg 30% frekwencji udało się osiągnąć jedynie w 13 referendach, natomiast warunek przekroczenia liczby 3/5 obywateli, którzy wzięli udział w wyborze danej władzy został spełniony w 20 przypadkach. Dane dotyczące referendów w sprawie odwołania władz, które odbyły się w kadencji 2010–2014 potwierdzają stwierdzenie Ochremiaka odnośnie do zmian dotyczących progu ważności referendum: „Takie rozwiązanie dostosowuje siłę władzy do specyfiki lokalnej społeczności – im jest ona bardziej pasywna, tym mniejszej aktywności obywateli potrzeba, by niechcianą władzę odwołać, a zatem siła władzy w poszczególnych gminach czy powiatach staje się podobna i zależna od ogólnej aktywności wyborczej obywateli danej jednostki samorządu” (Ochremiak 2010). Jeśli chodzi o procentowy udział referendów ważnych w stosunku do wszystkich referendów w danej kadencji, to wynosi on 13,16% i utrzymuje się na względnie stałym poziomie w stosunku do poprzednich 3 kadencji<sup>6</sup>. Pamiętając jednak o złagodzeniu warunków dotyczących progu ważności, należy uznać, że skuteczność tego mechanizmu w ostatniej kadencji była jednak mniejsza.

Ostatnią kwestią, jeśli chodzi o zestawienie referendów, jest ich rozkład w czasie trwania kadencji. Pierwsze 2 referenda odbyły się w styczniu 2012 roku, a więc po ponad roku od wyboru władz. Warto przypomnieć, że zgodnie z prawem przeprowadzenie referendum możliwe jest nie wcześniej, niż po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu (albo ostatniego referendum) i nie później, niż na 8 miesięcy przed końcem kadencji. Ostatnie referenda w kadencji 2010–2014 odbyły się w styczniu 2014 roku, a więc prawie 10 miesięcy przed końcem kadencji. W 2012 roku przeprowadzono 78 referendów w sprawie odwołania władz, w 2013 roku 69 referendów, w 2014 roku 5 referendów.

## ■ Inicjatorzy referendów w kadencji 2010–2014

Istotnym zagadnieniem w przypadku badania referendów jest kwestia inicjatorów. Należy pytać, jakie podmioty inicjowały poszczególne referenda, jak funkcjonują one w codzienności, czy podejmują inne działania. Szczególnie interesujące będzie stwierdzenie, czy istnieje związek między profilem

<sup>5</sup> W piątej kadencji samorządowej wprowadzono zmiany dotyczące progu ważności referendum. Zapis o 30% został zastąpiony liczbą 3/5 obywateli, którzy wzięli udział w wyborze danej władzy.

<sup>6</sup> Przypomnijmy, że odsetek referendów ważnych w poprzednich kadencjach wynosił: 1990–1994 – 6,3%, 1994–1998 – 8,7%, 1998–2002 – 12,8%, 2002–2006 – 12,5%, 2006–2010 – 14,8%.

inicjatora a mobilizacją lokalnej społeczności, która przekłada się na udział w referendum. Zgodnie z treścią Ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 roku, inicjatywą do przeprowadzenia referendum dysponują organy stanowiące daną jednostkę samorządu oraz mieszkańcy w liczbie 10% uprawnionych do głosowania, jeśli chodzi o gminy i powiaty, i 5% uprawnionych do głosowania w przypadku województwa. Złożenia wniosku dokonuje grupa 15 osób uprawnionych do głosowania (5 osób w przypadku gminy), struktura terenowa partii politycznej lub organizacja społeczna działająca na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W kadencji 2010–2014 w 15 przypadkach inicjatorem referendum w sprawie odwołania organu władzy wykonawczej była rada (gminy lub miasta). Odwołania wójta dotyczyły 4 inicjatywy (Międzyrzec Podlaski, Celestynów, Gorzyce, Wizajny), 9 odwołań burmistrza (Przemków, Hrubieszów, Milicz, Zakopane, Wojkowie, Nasielsk, Głuszyca, Czeladź, Raciąż) i 2 odwołania prezydenta (Słupsk, Starachowice). Do ważnego referendum i odwołania władzy doprowadziło 5 z 15 inicjatyw. Odwołano wójtów gmin Międzyrzec Podlaski i Wizajny oraz burmistrzów Wojkowie, Raciąża i Nasielska. W 12 przypadkach rady podjęły uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego z powodu nieudzielenia absolutorium z tytułu niewykonania budżetu (art. 28a). Wydaje się, że jest to poważny argument w sprawie odwołania władzy, jednak praktyka ostatniej kadencji pokazuje, że tylko w 3 (na 12) przypadkach przekonał on mieszkańców do wzięcia udziału w referendum i zagłosowaniu przeciwko urzędującej władzy. Jedyne w 3 przypadkach – Starachowice, Nasielsk i Wizajny – rady zdecydowały o przeprowadzeniu referendum na podstawie art. 28b ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku. Co ciekawe, referenda w Nasielsku i Wizajnach zakończyły się odwołaniem władzy. Świadczy to o dość dużej mobilizacji lokalnej społeczności, gdyż w pierwszej kolejności wnioski o podjęcie uchwały musiał zostać złożony przez nie mniej niż 1/4 ustawowego składu rady, następnie uchwała została podjęta większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, a referendum spełniło wymogi ważności.

W większości przypadków (100) inicjatorami referendum w sprawie odwołania władzy w kadencji 2010–2014 były grupy obywateli. W mojej analizie do określenia nadałam wszystkim inicjatorom, którzy nie posługują się inną nazwą własną grupy. Wśród referendum, których inicjatorem była grupa obywateli 6 było ważnych i doprowadziło do odwołania organu władzy. Oznacza to, że blisko 1/3 referendum ważnych została zainicjowana przez niezinstytucjonalizowane grupy. Uważam, że jest to dość wysoki wynik, świadczący o dużych możliwościach mobilizacji danej społeczności lokalnej przez poszczególnych

liderów grup inicjatywnych. Grupy obywateli podjęły się odwołania każdego typu organu władzy: wójtów, burmistrzów, prezydentów, rad gmin i rad miast. Inicjatywy były podejmowane w gminach różnej wielkości (ze względu na liczbę uprawnionych do głosowania). Z uwagi na różnorodność poszczególnych grup zgłaszających inicjatywę przeprowadzenia referendów oraz brak szczegółowych danych nie omawiam wnikliwie tej grupy inicjatorów.

W kadencji 2010–2014 37 referendów zostało zainicjowanych przez 29 aktorów zinstytucjonalizowanych<sup>7</sup>. Według mojej typologii, zostali oni podzieleni na trzy grupy ze względu na cel funkcjonowania: (1) partie polityczne, (2) organizacje społeczne działające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (dla obydwu grup inicjatywa referendalna jest jedną z możliwych form działania, jednak mają one odmienną osobowość prawną), (3) ruchy społeczne powołane w celu zainicjowania i przeprowadzenia referendum. Ostatnią z wymienionych grup dzielę na dwie, ze względu na czas ich trwania: (a) ruchy, które zakończyły swą działalność po przeprowadzonym referendum, (b) ruchy, które kontynuują działalność w innych formach.

W minionej kadencji, żadne referendum nie zostało zainicjowane oficjalnie przez partię polityczną. Warto jednak zaznaczyć, że w niektórych przypadkach partie polityczne wyrażały swoje poparcie dla inicjatywy, a poszczególni członkowie znajdowali się w grupach obywateli inicjujących referendum.

Drugą wyodrębnioną przeze mnie grupą inicjatorów zinstytucjonalizowanych są organizacje społeczne działające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, mające różne cele, dla których organizacja referendum była jedynie jedną z form aktywności. W kadencji 2010–2014 inicjatywę referendalną podjęło 7 takich podmiotów: Krośnickie Stowarzyszenie Samorządowe, Stowarzyszenie „Wałbrzyskanie w Obronie Szkół”, Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Parzęczew „Arkadia”, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Pątnów „Moja Mała Ojczyzna”, „Nasz Zielony Nadarzyn”, Warszawska Wspólnota Samorządowa, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gwiazdowa „Nasze Gwiazdowo”. Wśród wymienionych organizacji, część w swoich celach statutowych zawarła szeroko rozumiany rozwój jednostki samorządu terytorialnego, a niektóre zostały powołane w ściśle określonym celu – przerwanie procesu likwidacji szkół w Wałbrzychu czy ochrona środowiska w Nadarzynie. Kilka podmiotów aktywnie bierze udział w życiu politycznym gmin, wystawiając swoich kandydatów w wyborach samorządowych (np. Warszawska Wspólnota Samorządowa). Co ciekawe, żadnemu z wymienionych podmiotów nie udało się zmobilizować wystarczającej liczby mieszkańców do przeprowadzenia

<sup>7</sup> Rozbieżność liczb wynika z zainicjowania przez poszczególnych aktorów więcej niż jednego referendum.

ważnego referendum i odwołania władzy. Być może problemem był brak możliwości mobilizacji osób niezdecydowanych i niesympatyzujących z określoną organizacją. Nie można jednak wykluczyć innych przyczyn niepowodzeń inicjatyw referendalnych podejmowanych przez te organizacje w ubiegłej kadencji. Kwestia ta wymaga bardziej szczegółowego badania.

Pozostałych 21 aktorów zinstytucjonalizowanych określam jako ruchy społeczne powołane w celu zainicjowania i przeprowadzenia referendum. Większość z nich (17) zostało rozwiązanych tuż po przeprowadzeniu referendum. Do tej grupy inicjatorów zaliczam wszystkie ruchy, które posługują się nazwami: ruch obywatelski, grupa inicjatywna, grupa referendalna itp., oraz te z bardziej precyzyjną nazwą własną, jak Grupa Inicjatorów Referendum – Komitetu Społecznego Mieszkańców oraz Pracowników KWK Brzeszcze, Inicjatywa Obywatelska Przeprowadzenia Referendum POTĘGOWO, „W słusznej sprawie, dla mieszkańców”<sup>8</sup>. W dostępnych mi źródłach brak jest szczegółowych informacji na temat tych organizacji. Wszelkie doniesienia związane są z samą inicjatywą. Warto wspomnieć, że trzem z organizacji udało się doprowadzić do odwołania władzy (Grupa Inicjatorów Referendum – Komitetu Społecznego Mieszkańców oraz Pracowników KWK Brzeszcze – odwołanie burmistrza Brzeszcz, przy czym niepowodzeniem zakończyło się organizowane przez tę grupę referendum w sprawie odwołania rady miasta, Komitet Referendalny „Ruch Żagania” – odwołanie burmistrza Żagania, Społeczny Komitet Referendalny „Razem dla Żagania” – odwołanie rady miasta Żagania). Po akcji referendalnej 4 ruchy społeczne powołane w celu przeprowadzenia referendum nie zakończyły swojej działalności (Wspólnota Obywatelska Powiatu Brzezińskiego, Piotrkowska Inicjatywa Obywatelska, Klub Ochrony Środowiska „Natura”, Inicjatywa Referendalna „Wolny Elbląg”). Wspólnota Obywatelska Powiatu Brzezińskiego została zarejestrowana jako stowarzyszenie oraz utworzyła komitet wyborczy do wyborów samorządowych. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku Piotrkowskiej Inicjatywy Obywatelskiej oraz Inicjatywy Referendalnej „Wolny Elbląg”. Klub Ochrony Środowiska „Natura” został opisany w rozdziale „Inicjatywy referendalne w kadencji 2010–2014” niniejszej pracy. Klubowi Ochrony Środowiska „Natura” oraz Inicjatywie Referendalnej „Wolny Elbląg” udało się doprowadzić do ważnego referendum i odwołania władz (wójta i rady gminy Piekoszków oraz prezydenta i rady miasta Elbląga).

Myślę, że warto w tym miejscu odwołać się do tekstu *Ruchy społeczne a świadomość opozycyjna*, który z perspektywy kulturowej i społeczno-psy-

<sup>8</sup> Nazwy własne poszczególnych inicjatorów znajdują się w aneksie.

chologicznej pomoże wyjaśnić kwestię referendum jako ruchu społecznego i mobilizacji społeczności lokalnej przez inicjatorów. Demokracja przedstawicielska, co zostało powiedziane w pierwszych rozdziałach, zakłada istnienie wygranych – obejmujących władzę oraz opozycji. Cytowany wcześniej Schumpeter pisał: „Demokracja oznacza jedynie, że ludzie mają możliwość zaakceptowania lub odmowy zaakceptowania tych, którzy mają rządzić” (Schumpeter 1995: 355). Należy więc się spodziewać, że część społeczeństwa nieakceptująca danej władzy będzie postrzegała siebie jako grupę zdominowaną, być może nawet poddaną opresji. W takich warunkach możemy obserwować tworzenie się kultury podporządkowania – jednej strony lub kultury opozycyjnej – z drugiej strony (Morris, Braine 2008: 299). Pierwsza z nich znacznie ogranicza mobilizację i jakąkolwiek aktywność grupy, która pozostaje bierna wobec opresji. Druga natomiast bazuje na świadomości opozycyjnej, która „przygotowuje członków grupy poddanej opresji do działania mającego na celu podkopanie fundamentów systemu dominacji, reformę lub obalenie. Najbardziej podstawowym przejawem występowania świadomości opozycyjnej jest identyfikacja z grupą zdominowaną, uznanie, że mechanizmy, które doprowadziły do powstania przynajmniej niektórych nierówności między grupami, działają w sposób niesprawiedliwy. Jest to przeciwstawienie się owej niesprawiedliwości oraz dostrzeżenie przez członków grupy wspólnego interesu, jakim jest jej wyeliminowanie” (Morris, Braine 2008: 302). Morris i Braine twierdzą, że najskuteczniejsza mobilizacja następuje w grupach o rozwiniętej świadomości opozycyjnej. Można zatem uznać, że jednym z czynników, który umożliwił inicjatorom niektórych referendum mobilizację odpowiedniej liczby członków społeczności lokalnej do wzięcia udziału w referendum i zagłosowanie przeciwko urzędującej władzy jest wypracowana, podtrzymywana i umiejętnie pobudzona świadomość opozycyjna obywateli. Jakie znaczenie ma profil inicjatora w procesie reprodukcji świadomości opozycyjnej? Aktywność danej grupy – liderów – w zakresie podtrzymywania dychotomii „my–oni”, nadawania ocen moralnych działaniom władzy, a także dostarczania narzędzi do rozwiązania problemu (w tym wypadku złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum), wpływa na rezultaty danej inicjatywy. Kwestia zagospodarowania przez inicjatorów świadomości opozycyjnej mieszkańców danej społeczności lokalnej dotyczy zarówno rad składających wnioski o przeprowadzenie referendum, jak i grup obywateli oraz inicjatorów zinstytucjonalizowanych.

## ■ Analiza uzasadnień przeprowadzenia referendum

Ciekawą kwestią w kontekście badania referendum jest analiza uzasadnień wniosków o ich przeprowadzenie. Dane wykorzystane w tej części badania pochodzą bezpośrednio od wojewódzkich komisarzy wyborczych, a w wybranych przypadkach z lokalnych mediów. Nieliczne braki danych nie mają wpływu na wyciągnięte wnioski.

Już na wstępie warto wspomnieć, że uzasadnienia przyjmowały różną formę. Niektóre miały postać tekstu ciągłego, bardzo rozbudowanego, inne w zwiezłych punktach przedstawiały zarzuty pod adresem władzy. Kilka z uzasadnień przyjmowało formę „plakatuową” z hasłami przeciwko rządzącym. Ponadto uzasadnienia można podzielić na te, które ogólnie odnosiły się do sytuacji w jednostce samorządu terytorialnego oraz postępowania władzy i te, w których bardzo szczegółowo opisywano poszczególne działania od początku kadencji.

W większości uzasadnień odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta poruszane są kwestie braku perspektyw i planów rozwojowych dla danej gminy. Inicjatorzy formułują dość ogólne zarzuty i obwiniają władzę o wszystko, co złe, przez co zewnętrznym obserwatorom trudno jest odtworzyć rzeczywistą sytuację gminy. Część uzasadnień zawierała bardzo szczegółowo rozpisane zarzuty, dotyczące bardzo konkretnych kwestii. W kadencji 2010–2014 zdarzały się referenda przeprowadzane na podstawie jednej kwestii: reorganizacji oświaty (wójt gminy Pierzchnica), nieprzekazania szkoły obywatelom (wójt gminy Janowiec, wójt gminy Świlcza), sprzyjania budowie farmy wiatrowej wbrew zdaniu mieszkańców (wójt gminy Trąbki Wielkie), komercjalizacji Gminnego Ośrodka Zdrowia i Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej (wójt gminy Choczewo), aresztowania wójta (wójt gminy Płaska), wykrycie nieprawidłowości przy kontroli RIO (wójt gminy Ryto).

Zarzuty stawiane wójtom, burmistrzom i prezydentom są dość podobne. W dużej części zawierają po kilka zarzutów pod adresem władzy. Najczęściej wymienianym powodem przeprowadzenia referendum była zła gospodarka finansowa jednostki samorządu. Bardzo poważnymi i często pojawiającymi się zarzutami są te z obszaru edukacji: likwidacja szkół, nieprzekazanie szkół stowarzyszeniom, zmiana dyrektorów, zadłużenie oświaty. Inicjatorzy w wielu przypadkach poruszają problem braku konsultacji z mieszkańcami w ważnych dla nich sprawach. Ten zarzut pojawia się w formie ogólnej jako brak tej formy w sposobie zarządzania lub świadome zakłócanie inicjatyw obywatelskich przez władzę, ale i szczegółowej, dotyczącej konkretnych zagadnień – konsultacje w sprawie kopalń, wiatraków. Zauważany jest również brak współpracy

ze stowarzyszeniami. Inicjatorzy odwołania wójta gminy Biesiekierz podnoszą problem braku respektowania Uchwał Sołeckich w sprawie elektrowni wiatrowych, co również można zaliczyć do grupy zarzutów związanych z brakiem komunikacji władzy z mieszkańcami. Poza wymienionymi, często występującymi, głównymi zarzutami pojawiają się inne, pojedyncze, które można przyporządkować do określonych grup: styl rządzenia, administracja, gospodarka, inne. Zarzuty związane z administrowaniem dotyczą braku jawności funkcjonowania urzędu, w tym nawet manipulowania mediami lokalnymi, przekraczania uprawnień, nepotyzmu, nieprzejrzystej polityki kadrowej, a nawet mobbingu. Często występującym uzasadnieniem odwołania burmistrza jest brak jawności funkcjonowania urzędu oraz źle prowadzona administracja – bez precyzyjnego dookreślenia. Ważną kwestią funkcjonowania każdej jednostki samorządu są sprawy związane z gospodarką. Inicjatorzy zarzucają władzy w tym obszarze przede wszystkim brak poprawy infrastruktury gminnej. Niektórzy przytaczają konkretne przykłady, takie jak rezygnacja z amfiteatru, sprzyjanie powstawaniu kolejnych żwirowni, zła sytuacja klubu sportowego, stadionu, kanalizacji itp. Poważnymi problemami są brak miejsc pracy oraz brak inwestorów. Złe gospodarowanie w kilku przypadkach przejawia się w zawyżaniu kosztów niektórych inwestycji. Pojawiają się również zarzuty dotyczące łapówkarstwa. Wójtowie obwiniani są także o brak pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje oraz niewykorzystywanie lub źle wykorzystanie dostępnych środków. Burmistrzom w obszarze gospodarki zarzuca się również brak wsparcia lokalnej przedsiębiorczości oraz niepozyскиwanie środków unijnych, a także brak troski o bezpieczeństwo mieszkańców. W wielu uzasadnieniach można znaleźć zarzut dotyczący podnoszenia różnych opłat, w tym podatków, co dla niektórych inicjatorów okazało się być ważnym powodem do odwołania władzy. W uzasadnieniach dotyczących odwołania prezydentów pojawiają się kwestie zawieszenia budownictwa komunalnego, próby prywatyzacji przychodni i wodociągów, braku atrakcji kulturalnych w mieście, braku polityki prorodzinnej – z naciskiem na zbyt małą ilość żłobków. Ważną grupą zarzutów są te związane ze stylem rządzenia. Wielu inicjatorów referendum obwinia władzę w pierwszej kolejności za łamanie obietnic wyborczych. Podnoszony jest problem utraty zaufania do rządzących. Niektórym wóldarzom zarzucana jest niekompetencja. Wśród zarzutów pojawia się kwestia osiągania osobistych korzyści majątkowych przez władzę, w części przypadków rozwijana jako zbyt wysoka pensja. Bardzo ważnym i często podnoszonym problemem jest zdeintegrowanie rady przez wójtów i skonfliktowanie lokalnej społeczności. Niektórzy zarzucają władzom nawet zastraszanie opozycji i jako jeden z powodów odwołania podają ich udział

w sprawach sądowych z byłymi pracownikami urzędów. Pozostałe zarzuty, które trudno przyporządkować do wymienionych grup, dotyczą prowadzenia niezgodnej z oczekiwaniami mieszkańców polityki ekologicznej, niszczenia dorobku kulturowego oraz prezentowania negatywnego wizerunku gminy.

W kadencji 2010–2014 w 4 przypadkach próbowano odwołać łącznie radę miasta i prezydenta. W 3 z nich inicjatorzy nie rozdzielili zarzutów stawianych poszczególnym organom. Władza oskarżana była o zadłużenie, brak rozwoju miasta, brak konsultacji z mieszkańcami, reorganizację szkolnictwa, nepotyzm, mnożenie etatów, bezrobocie, podwyżkę opłat, nieudolne inwestycje, łamanie deklaracji wyborczych, utratę zaufania, zastraszanie opozycji, arogancję. W 1 przypadku (Wodzisław Śląski) inicjatorzy przedstawili konkretne zarzuty radzie miasta: ignorowanie stanowiska mieszkańców, utrudniony dostęp do informacji publicznej, utrudnienia w komunikacji miejskiej.

Inicjatorzy podejmujący próbę odwołania łącznie rady miasta oraz burmistrza również w wielu przypadkach nie rozróżniali zarzutów stawianych poszczególnym organom. W uzasadnieniach, w których konkretne punkty odnosiły się do rad, podnoszone są problemy: braku reakcji na zaniebdania burmistrza – a nawet całkowite podporządkowanie rady burmistrzowi oraz brak odpowiedniego nadzoru, brak kompetencji członków rady, uniemożliwienie wypowiedzania się mieszkańcom i utrudnianie pracy zaangażowanym radnym. Poważnym zarzutem jest brak aktywności w zakresie inicjatywy uchwałodawczej podniesiony w uzasadnieniu wadowickiego referendum. Ponadto radom miejskim stawiane są zarzuty pogłębiania zapaści finansowej miast oraz utraty wiarygodności w oczach mieszkańców.

Uzasadnienia odwołania rad gmin i wójtów również nie zawierają rozróżnienia zarzutów. Te, które można przypisać wyłącznie radzie dotyczą: biernej postawy rady, braku zaangażowania w rozwiązanie znaczących dla mieszkańców kwestii, braku podejmowania perspektywicznych decyzji, braku kompetencji i dbałość wyłącznie o własne interesy – w tym zarzut podwyższania diet. Radom gmin zarzuca się również utratę zaufania społecznego, brak konsultacji z mieszkańcami oraz, w jednym przypadku, bardzo szczegółową kwestię podwyżki podatku rolnego.

Odwołania rady powiatu w kadencji 2010–2014 dotyczyły 2 referenda. Obydwa uzasadniane były zmianami w służbie zdrowia. Radzie Powiatu Augustowskiego stawiano zarzut wydzierżawienia prywatnej spółce „Centrum Dializa Sosnowiec” szpitala powiatowego. Rada Powiatu Brzeziny natomiast obwiniana jest za prywatyzację szpitala powiatowego, co doprowadziło do zwolnień pracowników i likwidacji niektórych oddziałów. Analizując te przypadki, można wysunąć wniosek, że na podjęcie próby odwołania rady powiatu

decydowano się w przypadkach posiadania bardzo konkretnych zarzutów związanych z określoną kwestią.

W ubiegłej kadencji tylko w Wałbrzychu zdecydowano się na próbę odwołania rady miasta bez odwoływania prezydenta. W tym przypadku zarzuty koncentrowały się wokół trzech kwestii: braku konsultacji z mieszkańcami, łamania obietnic wyborczych oraz poparcia dla likwidacji szkół, przy czym ostatnia wydaje się być najbardziej znacząca. Można stwierdzić, że grupa mieszkańców Wałbrzycha potraktowała referendum jako jedyną możliwość w przypadku niemożności porozumienia się z radą miejską w kwestii znaczącej dla lokalnej społeczności.

Ostatnią grupą, której uzasadnienia odwołania poddałam analizie są rady gmin. W tym przypadku daje się wypunktować wiele zarzutów. Niektóre z nich dotyczą bardzo konkretnych kwestii, jak brak zgody na pozyskanie środków na kanalizację, zgoda na turbiny wiatrowe czy umożliwienie powstania kopalni odkrywkowej węgla brunatnego wbrew referendum (gmina Brody). Inicjatorzy obwiniają rady o brak nadzoru nad wójtem – w jednym przypadku – i brak współpracy z organem wykonawczym – w innym przypadku. Pozostałe zarzuty dotyczą ogólnych problemów: utraty zaufania, braku konsultacji z mieszkańcami i tłumienia inicjatyw oddolnych, braku rozwoju gminy i obniżania jej atrakcyjności.

Podsumowując uzasadnienia odwołania rad, w dużej części referendów, w których łącznie odwoływane były dwa organy w danej jednostce samorządu terytorialnego, nie przypisywano konkretnych zarzutów poszczególnym organom. W niektórych przypadkach jednak się to zdarzało. Wówczas inicjatorzy stawiali radnym podobne zarzuty, jak organom wykonawczym. Wyjątkową kwestią była wielokrotnie podkreślana bierność radnych. Uzasadnienie odwołania rad powiatu w kadencji 2010–2014 opierało się na bardzo konkretnych zarzutach dotyczących prywatyzacji szpitali. Odwołanie rad miasta i gminy spotkało się z uzasadnieniami odnoszącymi się z jednej strony do szczegółowych kwestii dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu w ostatniej kadencji, z drugiej strony – do ogólnych zarzutów, takich jak brak konsultacji z mieszkańcami.

Na osobne przedstawienie zasługuje analiza uzasadnień wniosków o przeprowadzenie referendum w referendach ważnych. Wśród 20 ważnych referendów, 3 spowodowane były nieudzieleniem władzy wykonawczej absolutorium z tytułu wykonania budżetu. Inicjatorami tych referendów były rady. W pozostałych uzasadnieniach władzom postawiono konkretne zarzuty, których lista w każdym przypadku jest dość długa i w większości dokładnie uzasadniona.

Zarzuty kierowane pod adresem wójtów dotyczyły głównie złej gospodarki finansowej i łamania obietnic wyborczych. Analizując uzasadnienia odwołania wójtów, można odnieść wrażenie, że inicjatorzy skupiali się na niegospodarności finansowej i złej postawie władz – nieodpowiadający mieszkańcom styl rządzenia. Co ciekawe, żaden z wójtów, którym stawiano zarzuty związane z obszarem edukacji nie został odwołany.

Uzasadnienia odwołania burmistrzów i prezydentów również koncentrują się wokół kwestii złej gospodarki finansowej. Wyborcy odebrali mandat zaufania władzy, która nie dbała o rozwój miast (w tym bezrobocie, brak inwestorów i wysokie podatki) oraz ich dorobek kulturalny i sportowy. Odwołanym władzom zarzucano także brak konsultacji. Udało się odwołać aż 4 burmistrzów, którym stawiano zarzuty reorganizacji oświaty oraz likwidacji szkół.

Charakterystyczne uzasadnienia odwołania przedstawiano w przypadku referendum dotyczących rad. Tym, które odwołano, zarzucano bierną postawę, dbałość o własne interesy, przedłużające się konflikty wewnętrzne oraz utratę wiarygodności w oczach mieszkańców. Co ciekawe, rady, którym zarzucano niegospodarność oraz tym, które były obwiniane za konkretne problemy danej jednostki samorządu, nie odebrano mandatu zaufania.

Podsumowując, można stwierdzić, że przyczyną prowadzącą do odwołania rady jest raczej ocena jej ogólnej niekompetencji i braku możliwości podejmowania słusznych decyzji wystawiana przez lokalną społeczność, niż nieudolność w konkretnej sprawie. Podobnie wygląda sytuacja odwoływanych wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ci, których udało się odwołać, zdaniem inicjatorów wykazywali się niekompetencją na wielu polach oraz postawą i stylem rządzenia nieodpowiadającym mieszkańcom. Referenda, w których uzasadnienie opierało się na jednej, konkretnej kwestii nie zakończyły się powodzeniem. Nie można stwierdzić, że przedstawienie określonego uzasadnienia odwołania danej władzy gwarantuje powodzenie referendum i odebranie mandatu rządzącym. Uważam jednak, że jest to jeden z istotnych czynników składających się na skuteczność tej formy demokracji.

Dane dotyczące praktyki referendalnej w Polsce wskazują na coraz częstsze stosowanie tego mechanizmu w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Zmianom przepisów, na przestrzeni pięciu kadencji towarzyszyła zwiększająca się świadomość obywateli. Co jednak ważne, ich aktywność wyrażana we frekwencji referendalnej utrzymywała się na bardzo niskim poziomie. Przeprowadzone przeze mnie badanie pozwala na wyciągnięcie wielu szczegółowych wniosków. Bez wątplenia narzędzie, jakim jest referendum, odzwierciedla nieufność w stosunku do władzy, co udało się udowodnić poprzez analizę uzasadnień do referendum. Potwierdzenie tezy odnośnie do traktowania referendum jako wyrazu nieufności do procedur demokracji przedstawicielskiej wymaga jednak bardziej pogłębionej analizy. Należałoby

szczególnie przyjrzeć się kwestii inicjatorów w kontekście lokalnej sytuacji społeczno-politycznej oraz motywacjom towarzyszącym podjęciu inicjatywy referendalnej, nieuwzględnionym w analizowanych uzasadnieniach.

#### LITERATURA PRZYWOŁYWANA

- Dahl Robert (2012), *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa: SIW Znak i Fundacja im. Stefana Batorego.
- Główny Urząd Statystyczny (2014), *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Warszawa: GUS.
- Morris Aldon i Naomi Braine (2008), *Ruchy społeczne a świadomość opozycyjna*, w: K. Górlach, P.H. Mooney (red.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ochremiak Jędrzej (2010), *Referenda lokalne w sprawie odwołania władz, 2002–2010*, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Piasecki Andrzej K. (2005), *Referenda III RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosanvallon Pierre (2011), *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej.
- Schumpeter Joseph A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 706).
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 594).

Katarzyna Misiak

#### REFERENDUM AS AN EXPRESSION OF DISTRUST OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY MECHANISMS. POLISH REFERENDUM PRACTICE IN THE SIXTH TERM OF OFFICE OF LOCAL GOVERNMENTS

The article discusses the issue of local referenda on dismissal of local governments, conducted in the 2010–2014 term of office. Although modern elections guarantee the authorities the legitimacy of the mandate, they do not guarantee the legitimacy of their policy. As a result, it is continually tested. Based on collected empirical material, the author writes on the possibility to dismiss the local authorities during their term as an expression of distrust both of them and of representative democracy mechanisms as well, its reasoning and the scale of this phenomenon in Poland in the sixth term of office of local governments. In addition to the analysis of statistical data, the article describes the entities initiating referenda and classifies them. The last part discusses the reasons given when submitting requests for referenda.

**Słowa kluczowe:** referendum, demokracja przedstawicielska, władza, samorząd.

**Key words:** referendum, representative democracy, power, local government.