

Referendum lokalne jako jeden z przykładów partycypacji obywatelskiej

Abstrakt: Za cel niniejszego artykułu należy uznać przedstawienie referendum lokalnego jako jednego z dwóch wariantów demokracji bezpośredniej, które powinno sprzyjać zwiększonej aktywności wspólnoty samorządowej. Drugim wariantem bezpośredniej władzy sprawowanej przez mieszkańców w j.s.t. są powszechne wybory do organów tejże jednostki. Partycypacja społeczna jest dziś szczególnie pożądana w związku z faktem, że to obywatele sprawują największy wymiar władzy nie tylko w j.s.t., lecz w całej Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z treścią art. 4 Konstytucji RP. Stanowi ona aktywny udział obywateli w życiu wspólnoty oraz możliwość zaangażowania się w szeroko pojęte sprawy lokalne. W opracowaniu przedstawiono, z pominięciem szczegółowej analizy, także istotę i cel referendum lokalnego oraz partycypacji obywatelskiej. Istotne jest również rozważenie danych statystycznych, dotyczących liczby referendum odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2002-2023. W tym celu zgłębić należy zarówno aspekty prawne, jak i społeczne. Uwaga zostanie skupiona wyłącznie na odwołaniu organu wykonawczego gminy, ponieważ to gmina jest podstawową j.s.t.¹ oraz tylko tam występuje jednoosobowy organ wykonawczy, który ponadto jest wybierany w wyborach bezpośrednich.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, partycypacja obywatelska, aktywność obywateli, organ wykonawczy gminy, odwołanie

1. Wstęp

Referendum lokalne jawi się jako złożona instytucja demokracji bezpośredniej. Stanowi ona (obok demokracji pośredniej) jedną z dwóch form udziału społeczeństwa w działaniach podejmowanych przez władze lokalne. Wiążący wynik referendum ma znaczną moc sprawczą, gdyż może przesądzać m.in. o odwołaniu organu stanowiącego samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu województwa oraz organu wykonawczego gminy. Oddanie tak znaczącej władzy w ręce obywateli ma swoje uzasadnienie, gdyż samorząd

¹ Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

terytorialny jest najbliższy obywateli, a zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP pełni on „istotą część zadań publicznych”, zatem stanowi ważną część całego państwa polskiego. Świadomość, że wspólnotę tworzą wszyscy obywatele zamieszkujący daną j.s.t., powinna sprzyjać (większej) odpowiedzialności za daną wspólnotę oraz jej dobro. Społeczność lokalna pełni istotny wymiar władzy, z racji tego, iż wybiera swoich przedstawicieli do organów decyzyjnych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym². Jak podkreśla M. Jaroszyński, samorząd „o tyle ma rację bytu i spełnia swoje przeznaczenie, o ile w nim «czynnik obywatelski» rzeczywiście decyduje, czyli, o ile zbliża nas do ideału, w myśl którego praktyczna działalność samorządu pokrywa się z wyrazem woli danej społeczności”³.

Z tego powodu celem niniejszego artykułu jest zbadanie przyczyniania się partycypacji obywatelskiej do zmian w sferze kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Te rozważania będą poprzedzone analizą referendum i jego bliższą charakterystyką. W tym celu autorka zastosuje metodę analityczno-prawną, służącą analizie przepisów prawnych i poglądów doktryny.

2. Partycypacja obywatelska – jej znaczenie wobec władzy lokalnej j.s.t.

Partycypacja, czyli z łac. *particeps*, oznacza biorący udział, a *Słownik języka polskiego* określa ją jako „ponoszenie wspólnie z kimś kosztów jakiegoś przedsięwzięcia lub mieć udział w zyskach”⁴. Definicji tego zjawiska jest bardzo wiele, lecz w zdecydowanej większości sprowadzają się one do ogólnej tezy, w myśl której partycypacja obywatelska tworzy zaangażowanie społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji. Są to także polityczne i społeczne praktyki, dzięki którym obywatele wpływają na sprawy publiczne. Obecnie państwa demokratyczne opierają się na systemie reprezentacji przez naród. Interpretować to można w taki sposób, że to naród sprawuje pełnię władzy w państwie, bezpośrednio bądź przez swoich przedstawicieli. Na tej podstawie została

² Zob. art. 369 i art. 471 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 12, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2408).

³ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 12.

⁴ *Słownik języka polskiego*, hasło partycypacja, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/partycypacja%20.html> [dostęp 29.12.2023].

skonstruowana partycypacja obywatelska, sprzyjająca wszelkiej aktywności obywateli we współdziałaniu wraz z organami decyzyjnymi w sprawowaniu władzy publicznej. Zdaniem K. Kalety „wyposażenie obywateli w uprawnienia do bezpośredniej *partycypacji* w kreowaniu norm konstytucyjnych tradycyjnie uznaje się za najdalej idący przejaw realizacji zasady suwerenności ludu”⁵. Autor dodaje także, że najbardziej upowszechnioną jej formą jest referendum. Jak twierdzi D. Kijowski, partycypacja obywatelska (zwana także społeczną) tworzy zjawisko opierające się na rozwiązywaniu przez wspólnotę samorządową, czy nawet całą społeczność państwową, wspólnych problemów, a także na współpracy nad dobrem i potrzebami wspólnoty⁶. Uczony podkreśla, iż pod pojęciem tym należy rozumieć także wszelkie przejawy zrzeszania się ludzi, zmierzające do osiągnięcia zbiorowych celów oraz „włączanie się ludności w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe”⁷. Z kolei I. Niżnik-Dobosz dodaje, iż angażowanie się społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie decyzji i wykonywanie zadań publicznych jest wyrazem nie tyle samej polityki administracyjnej, co stanowienia jednej z metod pełnienia władzy przez demokratyczne konstytucyjne organy. Świadczy to także o szczególnej dbałości i zainteresowaniu wspólnoty samorządowej o dobro wspólne⁸.

Aktywność obywatelska tworzy jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego. Stanowi również o sile i zjednoczeniu obywateli do wprowadzenia zmian oraz ulepszenia pewnych instytucji czy przyjętych rozwiązań, tak aby wspólnocie żyło się lepiej, ponieważ tylko ona wie, jakie ma potrzeby, co i jak należy wprowadzić, tak aby zmiany odpowiadały wszystkim.

Partycypację obywatelską można również rozpatrywać z punktu widzenia kulturalnego, co zauważył M. Radziszewski, twierdząc, że „partycypacja obywatelska, poza wywieraniem pozytywnego wpływu na aktywność obywateli, ma znaczenie dla postępu języka, sposobu podejścia do innych osób, przez co podnosi się jakość debaty politycznej oraz dialogu pomiędzy wspólnotą sa-

⁵ K.J. Kaleta, *Bezpośrednia partycypacja obywateli w polityce konstytucyjnej (wyzwania i ograniczenia)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 3-24.

⁶ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 9-21.

⁷ *Ibidem*, s. 9-21.

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 25-26.

morządową a władzą lokalną”⁹. Wskazuje to na fakt, iż powinna być ona przez społeczeństwo pożądana, ponieważ pomijając jej znaczenie dla kształtowania demokratycznego państwa prawnego oraz siły wspólnoty samorządowej czy narodu, sprzyja również obywatelom w walce o wspólne dobro oraz podnosi szeroko rozumianą kulturę społeczną.

3. Istota i cel referendum lokalnego

Samorząd terytorialny odznacza się m.in. korporacyjnym charakterem. Jak podkreśla M. Kotulski, to właśnie dzięki wskazanej cesze zapewnienie udziału wspólnoty samorządowej w zaspokajaniu jej potrzeb jest „efektywne i opłacalne”¹⁰. Podążając dalej za słowami autora, pojęcie „samorządu” można rozłożyć na czynniki pierwsze. Jedno ze znaczeń odnosi się do podejmowania czynności, „władania czymś”, drugie zaś dotyczy samodzielności pełnienia owych czynności. Występują tutaj takie zwroty, jak: „samodzielny” czy „niezależny”¹¹. Samorząd odznacza się swoją podmiotowością, gdyż to wspólnota samorządowa jest wymieniana w ustawach samorządowych jako najwyższa władza w danych j.s.t. Potwierdza to B. Dolnicki, w którego ocenie „podmiotowość samorządową przyznaje się ludności danego terenu, a nie temu terenowi, należy jednostkę samorządu terytorialnego ujmować wyłącznie w aspekcie podmiotowym”¹². Uwidacznia to tylko istotę samej wspólnoty, a jej działania mogą wywoływać daleko idące skutki. Wyrazem bezpośredniego działania wspólnoty, poza powszechnymi wyborami władzy lokalnej, jest referendum lokalne.

Referendum lokalne zostało unormowane już w treści art. 170 Konstytucji RP. Ustanowiono w tym przepisie, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą, w drodze referendum lokalnego decydować o (wszelkich) sprawach tej wspólnoty, w tym o odwołaniu organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. Uszczegółowione zostało *in fine* także, że zasady i tryb przeprowadzenia tego referendum określa ustawa. Referendum lokalne wyodrębniono w Konstytucji

⁹ M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2, s. 122-138.

¹⁰ M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 110.

¹¹ *Ibidem*.

¹² B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989, s. 15.

tucji RP, ponieważ początkowo (jako ogólna instytucja) zostało ono zagwarantowane w art. 62 ustawy zasadniczej jako jeden z przykładów należnych praw i wolności politycznych. Ponadto, w art. 125 Konstytucji RP unormowano referendum ogólnokrajowe, w którym stwierdzono, iż może ono odbyć się wyłącznie w szczególnie ważnych sprawach dla państwa polskiego.

Należy zauważyć, że poza referendum odwoławczym ustawodawca wyróżnia także inne rodzaje referendum lokalnego. W przepisie art. 2 u.r.l. przewidział też, że referendum lokalne może zostać przeprowadzone w sprawach dotyczących tej wspólnoty, w innych ważnych sprawach życia społecznego, gospodarczego czy kulturalnego, jak również samoopodatkowania się mieszkańców. Poza oczywistym rozróżnieniem wskazanych referendów z uwagi na ich odmienny względem siebie przedmiot sprawy należy dokonać krótkiej charakterystyki także tych pozostałych referendów, celem podkreślenia ich znaczenia, oraz dostrzec różnicę pomiędzy innymi referendumami a tym, który stanowi jeden głównych tematów niniejszej pracy.

Innym rodzajem jest referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, które nie zostało opisane przez ustawodawcę jednoznacznie, bowiem występują tutaj zwroty niedookreślone, a ponadto nie wskazano na przykładowy katalog takich spraw. Jednakże można postawić tezę, iż „przedmiotem referendum może być wyłącznie sprawa, która jednocześnie: mieści się w obrębie zadania publicznego danej jednostki samorządu terytorialnego i która może być załatwiona przez organ tej jednostki na podstawie przysługującej mu kompetencji”¹³. Zatem słuszne będzie uznanie, że określenie spraw, które mogą stanowić przedmiot powyższego referendum lokalnego, będzie możliwe dopiero wówczas po zmianie – z jednej strony – norm zadaniowych zaadresowanych do organów jednostek samorządowych, zaś z drugiej – norm kompetencyjnych, na podstawie których organy tychże jednostek mogą podejmować działania, mające na celu realizację norm zadaniowych¹⁴.

Kolejnym przykładem instytucji referendalnej jest referendum dotyczące innych istotnych spraw, które bezpośrednio odnoszą się do społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Ustawodawca dość

¹³ J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 111

¹⁴ *Ibidem*.

abstrakcyjnie opisał tego rodzaju referendum, bowiem występują problemy natury prawnej w określeniu, co należy rozumieć pod pojęciem „inne istotne sprawy”¹⁵. Pojęcie to może prowadzić do rozbieżności przy próbie zdefiniowania go, co może wskazywać na fakt, że nierzadko prowadzi to do sporu pomiędzy radnymi a mieszkańcami danej wspólnoty¹⁶.

Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy jest dość nietypową tego rodzaju instytucją, chociażby z uwagi na fakt, że obowiązuje inny próg świadczący o wyniku rozstrzygającym owo referendum. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 56 ust. 2 u.r.l. referendum gminne w sprawie samoopodatkowania jest rozstrzygające, jeżeli za przyjęciem takiego rozwiązania oddano przynajmniej 2/3 ważnych głosów. Wówczas wobec takiej sytuacji to fakultatywne przyjęcie przez mieszkańców dodatkowego obciążenia fiskalnego przekształca się w przymusowe świadczenie pieniężne¹⁷.

Ponadto, w art. 4c u.s.g. mowa jest również o referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic. Jest ono szczególną instytucją, bowiem przesądza o znaczącej zmianie danej j.s.t. Z uwagi na jego charakter należy zauważyć, że jedyną inicjatywę w sprawie przeprowadzenia powyższego referendum posiada grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy¹⁸. Dodatkowo nie przeprowadza się go w przypadku spełnienia przesłanek wskazanych w treści przepisu art. 4c ust. 3 pkt 1 i 2 u.s.g., stanowiących o dochodach podatkowych na (jednego) mieszkańca gminy, które w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin oraz gdy gmina po dokonaniu zmian granic bądź nowo utworzona liczyłaby mniej mieszkańców niż gmina, którą na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia Rady Ministrów, która tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, zamieszkiwałoby najmniej mieszkańców w Polsce.

Jak zostało już wspomniane, tryb i zasady inicjonowania oraz przeprowadzenia referendum określa u.r.l. Zakres referendum lokalnego można podzielić

¹⁵ M. Weber, *Kto się boi referendum lokalnych*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 12, s. 14.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Śliwa, *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12, s. 95.

¹⁸ Zob. art. 11 ust. 1a u.r.l. oraz art. 4c ust. 1 i 2 u.s.g.

na dwa aspekty, czyli przedmiotowy i podmiotowy¹⁹. Pierwszy ze wskazanych jest bardzo szeroki, gdyż zgodnie z regulacją konstytucyjną, a także wskazywanym już przepisem art. 2 u.r.l. może być ono przeprowadzone w sprawach dotyczących tej wspólnoty czy w innych ważnych sprawach życia społecznego, gospodarczego czy kulturalnego, odwołania zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego (w tym przypadku tylko gminy) oraz samoopodatkowania się mieszkańców. Dodatkowo przepis art. 4c u.s.g. stanowi również o referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. Wskazanie, że referendum lokalne może być zorganizowane w sprawie dotyczącej tej wspólnoty, gwarantuje szeroki wachlarz przyczyn jego inicjonowania. Ustawodawca wobec takiej treści przepisu pozostawia znaczną władzę wspólnocie i nie nakłada ograniczeń na przedmiot referendum, jednakże musi ono dotyczyć spraw całej wspólnoty. Powinno odnosić się do dobra czy spraw całej jednostki samorządu, nie zaś sprawy prywatnej samego inicjatora²⁰. Co warte zaakcentowania, wyodrębnione zostało odwołanie w drodze referendum organów j.s.t. pochodzących z wyborów bezpośrednich. Fakt, że mieszkańcy danej j.s.t. mogą wybierać swoich przedstawicieli, uprawnia ich do zainicjowania referendum odwoławczego bądź nawet odwołania danego organu. Z kolei zakres podmiotowy odnosi się do mieszkańców, którzy mogą brać udział w referendum lokalnym. Ustawodawca w art. 3 u.r.l. zapewnił osobom stale zamieszkującym daną j.s.t., posiadającym czynne prawo wyborcze, możliwość udziału w referendum. Jak zostało podkreślone, zapewnienie takiej treści przepisu wskazuje, iż nie ma znaczenia, czy daną j.s.t. zamieszkuje obywatel polski czy cudzoziemiec²¹. Natomiast w ustawie zasadniczej zagwarantowana została możliwość udziału w referendum członkom wspólnoty samorządowej. Takie rozwiązanie na pierwszy rzut oka jest inne, lecz jak wskazano, wspólnotę samorządową tworzą *ex lege* mieszkańcy danej j.s.t., a więc mogą zamieszkiwać ją również obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej. Zakres przedmiotowy odnosi się nie tylko do podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w referendum, ale także jego inicjonowania. Zgodnie z art. 4 u.r.l. w przypadku referendum odwoławczego gmin wniosek może złożyć „10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy [...]”.

¹⁹ W. Piątek, A. Skoczylas, *Art. 170 Konstytucja RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 947-948.

²⁰ *Ibidem*, s. 947.

²¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

Następnie należy zwrócić uwagę na znaczenie ważności referendum odwoławczego oraz jego rozstrzygającego wyniku. Zgodnie z art. 55 ust. 2 u.r.l. referendum odwoławcze organu j.s.t., który pochodzi z wyborów bezpośrednich, jest ważne, jeśli udział w nim wzięło nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Świadczy to o braku stałego i jednoznacznego progu frekwencyjnego. Co więcej, w literaturze przedmiotu omawianego zagadnienia nie ma wypracowanego zgodnego stanowiska w sprawie wymogu progu frekwencji referendum odwoławczego. Według jednego z przyjętych stanowisk obecny próg jest za wysoki, przez co referenda nie wywołują skutków prawnych²². Inni zaś twierdzą, iż wskazany próg jest za niski. Podstawowe znaczenie przy rozpatrywaniu wyniku referendum odwoławczego stanowi liczba osób, które wzięły w nim udział. Natomiast ważność jego wyniku zależy faktycznie od mieszkańców. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 1 u.r.l. wynik referendum jest rozstrzygający wtedy, kiedy za jednym z podanych rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie obywatele oddali więcej niż połowę ważnych głosów. Dostrzec już można, iż znaczenie wyniku ważności i wyniku rozstrzygającego jest odmienne, a swego rodzaju „pierwszeństwo” ma sprawdzenie ważności referendum. Kwestia ważności referendum i wywołania przez niego skutków prawnych jest niezwykle istotna. Tym bardziej, że referendum stanowi bezpośrednie wyrażenie woli przez wspólnotę i ma znaczenie rozstrzygające, a nie opiniodawcze czy sondażowe, jak wskazuje TK w jednym z wyroków²³.

Gdy zaś mowa jest o odwołaniu organu wykonawczego gminy, wspólnota samorządowa może zjednoczyć siły w celu zainicjowania referendum, a następnie odwołania konkretnego organu. Taki mechanizm sprawia, że obywatele mają kontrolę nad władzą, a także jest to swego rodzaju „przypomnienie” dla organu wykonawczego gminy, iż jego działanie jest poddawane pod, szeroko rozumiany, nadzór społeczeństwa. Odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta powinno być jednomyślną decyzją przynajmniej większości członków wspólnoty, ponieważ odwołanie, a następnie wybranie nowego organu w wyborach przedterminowych, jest także swego rodzaju zachwianiem stabilizacji władzy lokalnej.

²² B. Przywora, *Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców – uwagi de lege lata i perspektywy zmian*, [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2014.

²³ Wyrok TK z dnia 28 lutego 2003 r., K 30/02, LEX nr 76823.

4. Dane statystyczne na temat referendum odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2002-2023

Przedstawione niżej dane statystyczne prezentują liczbę przeprowadzonych referendum odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2002-2023. Dane liczbowe zostały wskazane od roku 2002, ponieważ to wtedy uchwalono ustawę wprowadzającą bezpośrednie wybory na jednoosobowy organ wykonawczy gminy²⁴. Łączna liczba przeprowadzonych referendum odwoławczych w latach 2002-2006 wynosi 92. Spośród nich 11 było ważnych, czyli osiągnęło wymaganą frekwencję. Z kolei spośród 11 ważnych referendum tylko pięć przesądziło o odwołaniu organu wykonawczego²⁵, bowiem co najmniej połowa osób, które wzięły udział w głosowaniu nad odwołaniem, opowiedziała się za tym, w wyniku czego pięć osób pełniących funkcję organu wykonawczego zostało odwołanych. Pozostałych sześć referendum, które także były ważne, nie osiągnęło wyniku rozstrzygającego, wobec czego nie nastąpiło odwołanie wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, ponieważ co najmniej połowa osób biorących udział w referendum opowiedziała się za tym, aby osoby pełniące powyższe funkcje je zachowały. Procentowa liczba ważnych referendum odwoławczych w latach 2002-2006 stanowiła 12% wszystkich referendum zorganizowanych w latach 2002-2006. Podczas następnej kadencji, tj. w latach 2006-2010, odbyło się o dziewięć referendum mniej niż w poprzedniej kadencji, a więc 81. Jednak liczba ważnych referendum jest wyższa i wynosi 14, co stanowi 17%. Na skutek przeprowadzonych referendum odwoławczych odwołanych zostało 12 osób piastujących urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta²⁶.

²⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

²⁵ A. Maciąg, *Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013, s. 28.

²⁶ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*, 17.03.2016 r., <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010> – liczba referendum odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2006-2010 [dostęp 29.12.2023].

Z kolei w latach 2010-2014 odbyło się 59 referendów lokalnych, podczas których wspólnota samorządowa zainicjowała odwołanie organu wykonawczego gminy. Uwzględniając dwie wcześniejsze kadencje z lat 2002-2006 oraz 2006-2010 liczba ta znacznie zmalała. Ostatecznie spośród 59 referendów tylko siedem miało wynik ważny, a siedem innych miało wynik rozstrzygający. Liczba procentowa wobec poprzednich dwóch kadencji również jest niższa i wynosi 11%²⁷.

Z kolei podczas ostatniej kadencji w latach 2014-2018 zorganizowano 45 referendów. Próg frekwencyjny przekroczyły cztery z nich, co stanowiło dokładnie 0,09% w stosunku do liczby tych przeprowadzonych. Wynikiem rozstrzygającym zakończyły się cztery referenda, na skutek czego cztery osoby pełniące funkcje organu wykonawczego gminy zostały odwołane²⁸.

Z trwającej jeszcze kadencji, rozpoczętej w 2018 r., nie można uzyskać pełnych danych na temat wszystkich przeprowadzonych referendów odwoławczych. Wobec tego można uwzględnić tylko, iż do kwietnia 2023 r. przeprowadzono 79 referendów odwoławczych wójta, burmistrza i prezydenta miasta w gminach²⁹.

Przytoczone dane statystyczne świadczą o niewystarczającej mobilizacji wspólnoty samorządowej w zakresie zmiany władzy lokalnej. Zastanawiający jest tak niski wynik partycypacji obywatelskiej w sprawach o odwołanie organu, który został przez obywateli danego obszaru wcześniej wybrany. Wskazywać to także może na brak jedności lokalnej społeczności.

Z tego powodu należy rozpatrzyć trzy czynniki, które mogą świadczyć o zbyt niskiej frekwencji referendalnej.

Pierwszym z nich jest aspekt prawny, czyli wymagana liczba procentowa osób biorących udział w referendum. Jak już zostało wcześniej wspomniane, aby wynik referendum był ważny, udział w nim musi wziąć nie mniej niż 3/5 osób wybierających dany organ. W tym przypadku brane pod uwagę są zmiany przepisu art. 55 ust. 2 u.r.l., mające na celu zmniejszenie progu referendalnego przy

²⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory i referenda lokalne w trakcie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (lata 2011-2012)*, 21.01.2023 r. https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1458208809_14c3fac1e5ea84e899f4a06df3cdaa13.pdf [dostęp 29.12.2023] – liczba referendów odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2010-2014.

²⁸ Instytut Spraw Obywatelskich, *Referendum lokalne czas na reformę*, Ekspertyza 2020, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf [dostęp 29.12.2023] – liczba referendów odwoławczych organu wykonawczego gminy w latach 2014-2018.

²⁹ K. Izdebski, *Czy referenda uzdrowią demokrację?*, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/czy-referenda-uzdrowia-demokracje/ [dostęp 29.12.2023] – liczba referendów odwoławczych organu wykonawczego styczeń 2018 – kwiecień 2023.

odwoływaniu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta³⁰. Zmodyfikowana treść przepisu oznaczałaby, iż frekwencja referendalna miałaby wynosić nie mniej niż 3/5 osób, która oddała (ważny) głos na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Obecnie regulacja stanowi, iż 3/5 liczby odnosi się do ogólnej frekwencji wyborczej podczas wyboru organu, a zmiana dotyczyłaby liczby (ważnie) oddanych głosów. Uzasadniane jest to tym, iż omawiana regulacja powinna wpływać na zwiększenie frekwencji wyborczej „z uwagi na konieczność rezygnacji organów odwoławczych oraz wyborców ze strategicznej absencji w głosowaniu”³¹. Prace nad tym projektem wciąż nie zostały zakończone. W 2013 r. również podjęto próbę zmiany opisywanej frekwencji³². Proponowany przez Prezydenta B. Komorowskiego projekt ustawy „o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw” miał skutkować m.in. tym, że ważność referendum odwoławczego byłaby stwierdzana, jeśli wzięłoby w nim udział nie mniej osób niż przy wyborze takiego organu, co miało „wzmocnić mechanizm współdecydowania społeczeństwa”³³.

Drugi czynnik dotyczy aspektu społecznego związanego ze świadomością społeczeństwa, że własna mobilizacja powinna stanowić kluczowy element rozpatrywanej instytucji prawnej. Możliwość odwołania organu daje wspólnocie samorządowej swego rodzaju kontrolę nad tym organem, a także przypomina, iż organ ten pochodzi z wyboru większości. Kwestia świadomości obywateli świadczy o ich wpływie na władzę lokalną, wobec czego powinna mobilizować ich do zmiany, gdy jest ona konieczna.

Kolejny czynnik może stanowić narracja głoszona przez przedstawiciela organu, którego odwołanie ma być przedmiotem referendum. Stąd nieprzypadkowo wskazuje się, że „referendum wygrywa się poprzez niską frekwencję”. Jeżeli podczas referendum odwoławczego nie przystąpi do niego nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu, referendum uznaje się za nieważne i tym samym nie rodzi ono skutków prawnych. Dlatego tak kontrowersyjnie stosowaną metodą bywa zniechęcanie do udziału w referendum³⁴, co

³⁰ Druk sejmowy numer 1768 z dnia 29 października 2021 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62> [dostęp 29.12.2023].

³¹ *Ibidem*.

³² Druk sejmowy numer 1699 z dnia 30 sierpnia 2013 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki-7ka.nsf/0/FAD897F9D8FE723AC1257BE300319B45/%24File/1699.pdf> [dostęp 29.12.2023].

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. Bójko, *Referendum wygrywa się przez niską frekwencję*, <https://siecobywatelska.pl/referendum-wygrywa-sie-przez-niska-frekwencje/> [dostęp 20.01.2024].

można traktować jako próbę manipulacji społeczeństwem, obniżającą poziom zaangażowania społeczeństwa w sprawy lokalne i co należy uznać za niezwykle szkodliwe. Należy pamiętać, że to wspólnota powinna dokonać wyboru, a manipulowanie opinią publiczną z pewnością nie należy do właściwych metod pozwalających na zachowanie funkcji przez dany organ.

5. Zakończenie

Referendum lokalne stanowi kluczowy mechanizm partycypacji obywatelskiej. Odnosi się do bezpośredniego wyrażenia woli przez wspólnotę, która może inicjować przeprowadzenie referendum, a poprzez mobilizację i świadomy wybór lokalnej społeczności ma możliwość odsunięcia konkretnej osoby od piastowania jej dotychczasowej funkcji. Proces ten opiera się na podjęciu wyboru przez obywateli co do konieczności odwołania (lub jej braku) osoby z danej funkcji, a następnie zorganizowaniu referendum, tak aby ostatecznie społeczność lokalna wyraziła wolę w opisywanej sprawie. Przedmiot referendum nie jest ograniczony, ponieważ może dotyczyć spraw danej j.s.t., a także odnosić się co do rozstrzygania spraw mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Ponadto, za pośrednictwem referendum lokalnego, członkowie wspólnoty samorządowej mogą odwołać organy tej jednostki samorządowej. Chodzi zarówno o organ stanowiący, wykonawczy (ale tylko w gminie), jak i o oba organy, w drodze jednego referendum.

Partycypacja obywatelska jest bez wątpienia potrzebna, ponieważ buduje siłę wspólnoty, a także dzięki niej mieszkańcy danej jednostki tworzą i wzmacniają w sobie poczucie sprawczości i kontroli nad organem. Demokracja bez uczestnictwa obywateli i obywaterek staje się jałowa i może prowadzić do jej kryzysu. Dane statystyczne dotyczące ogólnej liczby przeprowadzonych referendum odwoławczych w latach 2002-2023 nie są zbyt optymistyczne, a ponadto liczba ważnych i rozstrzygających referendum jest jeszcze niższa. Wspólnota wtedy nie podejmuje się aktywności w postaci odwołania organu, wobec czego w znacznej części przypadków referenda nie osiągają wymaganej frekwencji. W zdecydowanej większości opisywanych powyżej przypadków referenda odwoławcze organu wykonawczego gminy nie są ważne, a co za tym idzie, nie następuje odwołanie organu. Dotychczas najmniej, bo 45, przeprowadzonych re-

ferendów było w latach 2014-2018, a najwięcej (92) w latach 2002-2006. Skoro wspólnota samorządowa ma możliwość bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy, to może poprzez własną mobilizację także go odwołać. Sprowadza się to do jeszcze większej władzy i kontroli nad tym organem, w związku z czym jako członkowie wspólnoty powinniśmy odpowiedzialnie z niej korzystać. Należy uświadamiać społeczeństwo, iż poprzez referendum i partycypację obywatelską wspólnota ma duży wpływ nie tylko na władze, ale przede wszystkim na wspólne dobro, potrzeby oraz zmiany. Z tej przyczyny warto sformułować postulat o konieczności obniżenia lub wręcz likwidacji progów frekwencji. Należy wyjść z założenia o istocie głosu osób biorących w nich udział, nawet gdy ich ostateczna liczba jest niższa od liczby osób biorących udział w wyborach organu wykonawczego.

Z pewnością przyczyni się to do edukacji społeczeństwa i pokaże siłę głosu mieszkańców, co zachęci ich do uczestnictwa. Świadomość wspólnoty przyczyni się także do lepszego wyboru organu podczas wyborów, co z kolei może skutkować tym, iż nie będzie konieczności przeprowadzania referendum odwoławczego. Władza lokalna będzie wówczas stabilna, a działania społeczności zostaną zwrócone na jej inne, ważne potrzeby.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408).

Druk sejmowy numer 1699 z dnia 30 sierpnia 2013 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki-7ka.nsf/0/FAD897F9D8FE723AC1257BE300319B45/%24File/1699.pdf> [dostęp 29.12.2023].

Druk sejmowy numer 1768 z dnia 29 października 2021 r. <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E8332BD8BF67E40C125878F003D5C62> [dostęp 29.12.2023].

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 28 lutego 2003 r., K 30/02, LEX nr 76823.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

Literatura

Dolnicki B., *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989.

Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.

Kaleta K.J., *Bezpośrednia partycypacja obywateli w polityce konstytucyjnej (wyzwania i ograniczenia)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.

Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.

Maciąg A., *Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013.

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

Piątek W., Skoczylas A., *Art. 170 Konstytucja RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

Przywora B., *Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców – uwagi de lege lata i perspektywy zmian*, [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2014.

Radziszewski M., *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2.

Szlachetko J., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016.

Śliwa M., *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12.

Weber M., *Kto się boi referendum lokalnych*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 12.

Inne

Bójko M., *Referendum wygrywa się przez niską frekwencję*, <https://siecobywatelska.pl/referendum-wygrywa-sie-przez-niska-frekwencje/> [dostęp 20.01.2024].

Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010), 17.03.2016 r. <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referendalokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010> [dostęp 29.12.2023].

Izdebski K., *Czy referenda uzdrowią demokrację?*, 06.04.2023 r. https://www.batory.org.pl/blog_wpis/czy-referenda-uzdrowia-demokracje/ [dostęp 29.12.2023].

Referendum lokalne czas na reformę, Ekspertyza 2020, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf [dostęp 29.12.2023].

Słownik języka polskiego, hasło partycypacja, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/partycypacja%20.html> [dostęp 29.12.2023].

Wybory i referenda lokalne w trakcie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (lata 2011-2012), 21.01.2023 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1458208809_14c3fac1e5ea84e899f4a06df3cdaa13.pdf [dostęp 29.12.2023].

