

Janina Kowalik

Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?

Preferencje Polityczne : postawy, identyfikacje, zachowania 8, 127-143

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Janina Kowalik

(Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska)

**REFERENDUM ODWOŁAWCZE W GMINIE –
INSTYTUCJA WYBORCÓW CZY WYBIERANYCH?**

Abstract:

The subject of discussion in this article is the issue of the referendum repealing the executive authorities in the municipality. In recent years the number of referenda repealing mayors and presidents of cities has significantly increased. Nonetheless, the low effectiveness of these referendums caused by low voter turnout results surprising. It seems as if the repealing referendums turned from the strongest direct democracy institution into a tool that the potential candidates for mayor use for eliminating from the electoral list people that fulfill these functions for many consecutive years. The lack of effectiveness of the repealing referendums seems to attest to the fact that local communities are rarely willing to participate in such activities. This article contains the results of the surveys on public attitudes towards repealing referendums, as well as the measurement of attitudes towards non-participation in the repealing referendum in order to invalidate them.

Key words:

local government municipalities, repealing referendum, social attitudes towards repealing referendums

W poniższym artykule podejmuję rozważania na temat referendum odwołującego wójtów (bpm) w kontekście jego jawnych i ukrytych funkcji. W oparciu o reprezentatywne badania sondażowe przedstawiona zostanie ocena referendum odwoławczego jako instrumentu demokracji oraz ocena postaw społecznych na temat instrumentalnych zachowań wyborców odmawiających z udziału w referendum celem niedopuszczenia do jego ważności.

Reforma samorządowa z 1990 roku przełamała monopol państwowy i partyjny na kreowanie środowiska lokalnego i wprowadziła demokratyczny model władzy lokalnej, wywodzący się z lokalnej społeczności i spełniający

funkcję administracji publicznej pod stałą kontrolą przedstawicieli miejscowego społeczeństwa [Zieliński 1996: 38].

Pierwsze trzy kadencje polskiego samorządu ujawniły wiele niedoskonałości i liczne problemy systemu władzy lokalnej. Na przeszkodzie prawidłowego funkcjonowania samorządności stały między innymi układy partyjne, skomplikowany proces decyzyjny, mała przejrzystość działań władzy, słaba władza wykonawcza (uzależniona od rady), niska frekwencja w wyborach samorządowych. Relacje między organem stanowiącym – radą gminy, a organem wykonawczym – zarządem, niezwykle często były nacechowane konfliktami. Pierwszym problemem było uzyskanie porozumienia co do wyboru wójta. Kiedy tego dokonano, w radzie zazwyczaj tworzyły się podziały, których ofiarami padali zwykle owi wójtowie, zmuszeni do szukania akceptacji dla swoich propozycji w podzielonej radzie. Oba organy toczyły walkę o znaczenie w procedurach decyzyjnych w sprawach gminy¹. Powodowało to także brak stabilności władzy wykonawczej, dysproporcje władzy i odpowiedzialności (zgodnie z powiedzeniem „rada ma władzę, a wójt odpowiedzialność”) oraz przedłużanie się procedury w mało istotnych sprawach. W takich warunkach wójtowie zmuszeni byli niekiedy do podejmowania działań mających na celu zjednanie sobie przychylności radnych przez oferowanie im różnego rodzaju osobistych korzyści [Kowalik 2003(6), s.41].

Analiza procesów politycznych w gminach w tym okresie stawia pod znakiem zapytania, wskazywany przez Eugeniusz Zielińskiego, fakt „stałej kontroli” lokalnego społeczeństwa nad procesami kreowania władzy wykonawczej w gminach, a szczególnie nad procesami pozbawiania władzy ówczesnych zarządów, często w dramatycznych okolicznościach, niestety rzadko czytelnych dla wyborców.

Wówczas ambicją każdej siły politycznej w radach gmin było uzyskanie dla siebie funkcji wójta (bpm), a przynajmniej członka zarządu. Drogą do spełnienia tych oczekiwań było umówienie się na poparcie bezwzględnej większości radnych, a kiedy to osiągnięto, urzędujący zarząd, który poparcie bezwzględnej większości utracił był odwoływany, a powoływany nowy. Niemal do codziennej praktyki należały targi i transfery poszczególnych radnych z klubu do klubu w celu uzyskania arytmetycznej większości. Przebieg i dramaturgia tego „teatru władzy” stanowiły pożywkę dla lokalnych mediów, ale wywoływały niesmak u wyborców.

¹ Co do zasady to rada gminy posiadała (i posiada) wszelkie kompetencje decyzyjne w sprawach lokalnych.

Wzmocnienie pozycji wójta (bpm)

Przez kolejne lata poszukiwano formuły, która uczyniłaby dla wyborcy bardziej klarownym, dlaczego ten, a nie inny polityk obejmuje władzę wykonawczą w gminie, jak również dlaczego ją traci [Szerzej: Kowalik 2005 (6): 7]. Bezpośredni wybór wójta (bpm) wprowadzony ustawą z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U.2002.113.984 z późn. zm), zmienił pozycję ustrojową tego organu w gminie w stosunku do organu stanowiącego i kontrolnego (rady), jak również wobec mieszkańców gminy, w rękach których pozostaje od tego czasu decyzja tak o wyborze, jak i o odwołaniu przed końcem kadencji osoby, która na stanowisku wójta (bpm) nie spełniła pokładanych nadziei. Jak wskazywano wówczas, intencją wprowadzonej zmiany było szersze upodmiotowienie wspólnot lokalnych w zakresie wyboru swoich przedstawicieli, gdyż do tamtej pory o ich wyborze decydowały przetargi pomiędzy siłami politycznymi, zasiadającymi w radach miast i gmin. W pewnym stopniu zmianie uległ mechanizm zdobywania poparcia wyborców, poprzez możliwość znacznie większej ekspozycji liderów politycznych [Piasecki 2003: 171].

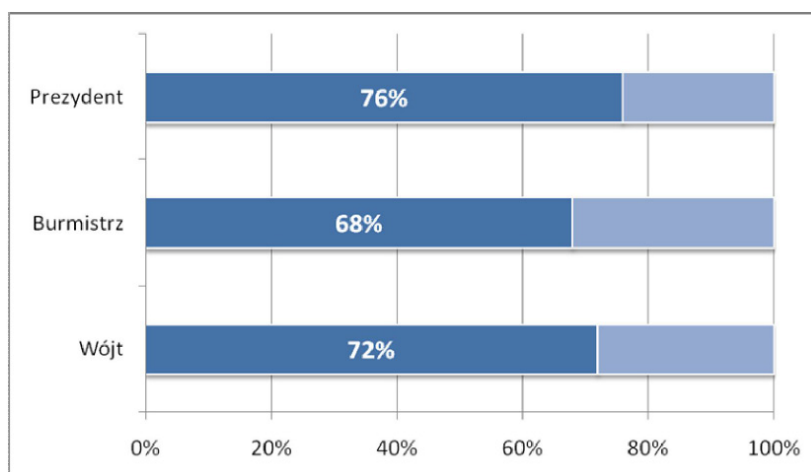
Wprawdzie nie od razu wyborcy odczuli rozmiar posiadanej w swych rękach władzy. Z czasem jednak fakt personalizacji władzy w samorządzie gminnym dotarł do świadomości społecznej w stopniu znacznie większym niż tego oczekiwali twórcy ustawy wzmacniającej znaczenie organu wykonawczego w gminie. Nieplanowaną konsekwencją tej zmiany stał się wyraźny spadek znaczenia przypisywanego radom gminy, a wręcz utożsamianie całej władzy lokalnej z osobą sprawującą funkcję wójta (bpm). Jednakże, zarówno pod względem frekwencji, jak i społecznego znaczenia, wybory samorządowe zaczynają być postrzegane jako coraz ważniejsze, o czym świadczy także duże zaangażowanie w rywalizację wyborczą [Mazur 2008: 139].

Relatywnie duża władza, jaka staje się udziałem wójtów (bpm) stanowi wyraźny przedmiot pożądania pojedynczych polityków i ugrupowań politycznych wystawiających swoich kandydatów. Od kilku kadencji partie z ogólnopolskiej sceny politycznej silnie rywalizują w statystykach „swoich” wójtów (bpm), choć poprawno-politycznie wszyscy twierdzą, że w samorządach nie ma ideologicznych różnic, a jedynie lepiej lub gorzej rozumiane interesy lokalnych wspólnot.

Coraz trudniej jednak zdobyć mandat wójta kandydatom startującym po raz pierwszy. Statystyki wskazują, iż posiadane kompetencje oraz zakres i rozmiar władzy sprzyjają wójtom (bpm), którzy już sprawują tę funkcję, a każdy kto chciałby im ją odebrać musi się zderzyć z siecią powiązań, układów wzajemnych powinności i wynikającej z tego lojalności, wreszcie z bezwładnością ludzkich przyzwyczajzeń oraz lękiem przed nieznanym (wójt, który jest

znany, można by rzec „oswojony” kontra nowa(e) osoba(y) – nieznanne, stwarzające ryzyko zmiany na gorsze).

Od kilku kadencji w kolejnych wyborach znacznie ponad połowa wójtów (bpm) co najmniej po raz drugi uzyskiwała poparcie mieszkańców wystarczające na kontynuację sprawowania funkcji. Przy czym po wyborach na kadencję 2006-2010 na swoją kolejną piątą kadencję wybranych zostało 262 osoby. Zatem częściej niż co dziesiąty wójt czy burmistrz sprawował swoją władzę co najmniej od początku funkcjonowania odrodzonego samorządu, a więc od 20 lat². Wymiana u sterów gminnej władzy wśród pozostałych wójtów jest również bardzo ograniczona – ponad połowa spośród nich sprawuje swoją funkcję co najmniej drugi raz. W wyborach samorządowych w 2010 r. wśród wójtów ponownie mandat objęło 1141 osób, (spośród 1590 mandatów w gminach wiejskich wg stanu z 2006 r.³), wśród burmistrzów 534 (spośród 781), a wśród prezydentów – 81 (spośród 107). Najwyższy stopień powtarzalności wyboru stwierdzono w przypadku prezydentów miast (wyborcy zaufali ponownie ok. 76% prezydentów). Niemal równie częstą powtarzalność wyboru odnotowano w przypadku wójtów (ok. 72%). Stosunkowo najmniej powtórných wyborów było wśród burmistrzów (ok. 68%) (J. Kwiatkowski i inni, 2011, s. 60). Poniżej ilustracja tej tendencji.



Wykres 1. Powtórne zdobycie mandatów przez wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2010 r. w stosunku do wyborów 2006 r.

Źródło: J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe 2010 r. w 20 lat po wprowadzeniu reformy samorządowej. Sukces? Porażka? Normalność?*, FRDL, Kraków 2011, s. 61.

² Dane pochodzą z artykułu: *Więcej dinozaurów*, sygnowanego /mp/ z 31 marca 2010 r. [w:] „Serwis Samorządowy PAP”, WWW.samorząd.pap.pl, (maj 2014).

³ Zmiany i przesunięcia kategorii gminy powodowały, że w roku 2010 statystyka wybieranych wójtów, do liczby burmistrzów zmieniała się w wyniku uzyskania statusu miejskiego przez gminy wiejsko-miejskie.

Nierozwiązany problem wielokadencyjności wójtów (bpm)

Od czasu do czasu przedstawiciele różnych partii politycznych w Polsce ponawiają inicjatywy zmiany regulacji związanych z kadencyjnością władzy wykonawczej w gminach, np. ograniczenia możliwości sprawowania władzy do dwóch kadencji. M.in. Prawo i Sprawiedliwość składało taki projekt w 2011 r. Uzasadniano wówczas, iż „piastowanie funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miast przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną czy środowisko polityczne; stworzenie zagrożenia powstania trudnych do przewyciężenia powiązań i korupcji” (z uzasadnienia do projektu).

Przy czym, za każdym razem, kiedy któraś z partii zgłasza taką propozycję, podnoszone są dylematy, jakie przy takich zmianach należałoby rozstrzygnąć. Najważniejszym hamulcem zmian, które ograniczałyby liczbę kadencji wójta byłoby spowodowanie w konsekwencji ograniczenia praw obywatelskich⁴ czy ignorowanie demokratycznych decyzji wyborców. Dla przywołujących takie sądy zupełnie nietrafione są argumenty za tym, że należy ludziom nie pozwolić wybrać na wójta człowieka, którego chcą, tylko dlatego, że rządził już dwie kadencje. W tym kontekście za szczególnie trafny należy uznać argument, że w dyskusjach toczących się w gremiach ustawodawczych nigdy nie próbowano ograniczyć liczby kadencji posłom czy senatorom.

Zwolennicy zmian wskazują z kolei na poważne ograniczenia możliwości startu konkurentów spoza struktur lokalnej władzy. Urzędujący wójt (bpm) ma – obok mieszkańców rzeczywiście przekonanych o tym, że jest najlepszym kandydatem - całe rzesze ludzi osobiście zainteresowanych jego kolejną kadencją: urzędników administracji gminnej, spółek komunalnych, pracowników zakładów budżetowych, szkół, przedsiębiorców dostarczających towarów i usług na rzecz gminy. Po kilku latach, nawet przy braku złej woli czy protekcyjnych relacji, w środowisku lokalnym wytwarza się naturalna sieć zależności, które mogą blokować innowacyjne rozwiązania, utrudniać racjonalizację wydatków publicznych, albo podejmowanie prób nowego podejścia do problemów mieszkańców. Ponadto, aktualni włodarze zawsze mogą w roku wyborczym wykorzystać szereg „promocyjnych” zabiegów „przekonujących” wyborców do ponownego powierzenia im władzy. Najczęściej stosowane zabiegi to spektakularne inwestycje poprawiające wygląd miejsc publicznych, obniżki opłat, czynszów, zwolnienia z podatków, obniżki cen biletów, a nawet całkowicie bezpłatna komunikacja miejska, obniżki diet radnych, polityka prorodzinna, przyjazne serwisy internetowe i wszechobecna, bezpłatna prasa samorządowa eksponująca wszelkie osiągnięcia aktualnej władzy.

⁴ Taką opinię powtarza twórca odrodzonego samorządu w 1990 r. prof. Jerzy Reguński, m.in. w: *SLD: samorządowcy powinni rządzić tylko dwie kadencje*, „Nowa Trybuna Opolska” z 4 stycznia 2013 r.

W tych warunkach konkurenci wójtów (bpm) sprawujących władzę zwykle nie mają nawet możliwości zaprezentowania swoich koncepcji sprawowania władzy, ponieważ nader rzadko udaje im się tę władzę uzyskać. Pośrednim efektem tego stanu rzeczy jest chociażby zjawisko wymierania konkurencji również w trakcie wyborów – w licznej grupie gmin nie jest w stanie wyłonić się żaden kontrkandydat, który stanąłby do walki o władzę z urzędującym wójtem. Zgodnie z danymi z Państwowej Komisji Wyborczej, w 2002 r. sytuacja taka miała miejsce w 96 gminach, w 2006 r. już w 296 gminach, zaś w ostatnich wyborach samorządowych (2010 r.) w 302 gminach (11,9% wszystkich) był tylko jeden kandydat na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Najwięcej takich przypadków było w województwach wielkopolskim i mazowieckim (odpowiednio 13,9% i 10,5%). Najmniej z kolei w zachodniopomorskim (2,4%), świętokrzyskim (2,7%) i w opolskim (3,0%). W 244 przypadkach (z 294) sytuacja ta miała miejsce w gminach o ludności do 10 000 osób (PKW).

Systematycznie spada również ogólna liczba kandydatów do władzy wykonawczej w gminie – z ponad 10 tysięcy w 2002 r. do niespełna 7700 w roku 2010 [Sześciło, Cześnik, Markowski 2013: 40].

Dyskusja zwolenników obu poglądów (za i przeciw ograniczeniu liczby kadencji wójtów) obfituje w poważne i przekonujące argumenty obu stron, tyle że nie zmienia to faktu, iż przez długie lata w większości gmin (głównie wiejskich i wiejsko-miejskich) nie następuje wymiana u steru władzy w ramach procedur wyborczych.

Referendalna karuzela

Równocześnie od 2002 r. z kadencji na kadencję wzrasta liczba inicjatyw referendalnych w sprawie odwołania wójta (bpm). Wydaje się, że statystyczny przyrost referendów odwoławczych, w przytłaczającej większości dotyczących władzy wykonawczej w gminie, ma miejsce nie bez związku z dysproporcją szans i możliwości pomiędzy sprawującymi władzę wójtami i nowymi kandydatami oraz z rosnącym znaczeniem przypisywanym władzy wykonawczej. To, czego nie można dokonać w wyborach staje się niekiedy możliwe w procedurze odwołania urzędującego wójta przed upływem kadencji. Zabiegi te opierają się na przekonaniu, iż łatwiej jest zmobilizować elektorat przeciwko urzędującemu wójtowi, niż pokonać go w walce wyborczej. Kiedy zaś zostanie odwołany znacznie łatwiej będzie uzyskać poparcie innemu kandydatowi, często związanemu z inicjatywą referendalną. Licznym inicjatywom referendalnym sprzyja stosunkowa łatwość wypełnienia koniecznych procedur, a w sposób szczególny fakt, że koszty referendum, niezależnie od wszystkiego pokrywa gmina.

Wprowadzie skuteczność referendum odwoławczych stawiająca ustawowy wymóg uzyskania frekwencji na poziomie 3/5 liczby głosujących, którzy wybrali dany organ do władzy, powoduje że średnio 87% spośród nich nie ma mocy rozstrzygającej ze względu na zbyt niską frekwencję, jednak próby są podejmowane praktycznie do ostatniego możliwego terminu przed kolejnymi wyborami.

Tabela 1. Statystyka referendum odwołujących wójtów w latach 2002-2014.

Kadencja	Liczba referendum		Średnia frekwencja (%)	najniższa zanotowana frekwencja (%)	najwyższa zanotowana frekwencja (%)
	ogółem	ważne			
2002-2006	92	12 (13%)	18,73	2,0	42,0
2006-2010	81	13 (16%)	30,81	3,05	69,13
2010-2014	122	14 (11%)	17,89	3,39	48,83
Razem	295	39 (13%)			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Abstrahując od konkretnych przypadków referendum i motywów, którymi uzasadniano wszczęcie procedury odwołania, należy zadać pytanie, dlaczego referenda uzyskują tak niskie frekwencje, skoro z obojętnie jakimi zarzutami, wszyscy inicjatorzy referendum są przekonani i przekonują mieszkańców, że zarzuty wobec sprawujących władzę w gminie są takiej miary, że należy natychmiast przerwać dalszą możliwość pełnienia przez nich funkcji. Czy na pewno błędy, dysfunkcje i deficyty sprawujących władzę są równie wyraźnie dostrzegane przez większość mieszkańców jak przez tych, którzy inicjują odwołanie. Czy poważna waga zarzutów może ująć uwagi mieszkańców i mediów lokalnych do tego stopnia, iż nie są w stanie zmusić się do wykonania drobnego gestu, jakim jest udanie się do lokalu wyborczego i oddanie głosu w referendum? Czy możliwe jest, aby większości mieszkańców było wszystko obojętne, skoro jednak średnio co drugi spośród nich uczestniczy w głosowaniu w trakcie wyborów samorządowych.

Wydaje się, że wskazane powyżej potencjalne powody niskiej frekwencji w referendach odwoławczych, jak: brak powszechnego zainteresowania sprawami władzy samorządowej, niemożność dotarcia do wszystkich informacji, wątpliwa rola mediów lokalnych w demaskowaniu niewłaściwych poczynań władzy⁵, a wreszcie brak poczucia podmiotowości i odpowiedzialności za sprawę wokół siebie – stanowią zaledwie częściowe wyjaśnienie zjawiska referendum nieważnych przez zbyt niską frekwencję. W licznych przypadkach są to zabiegi mające na celu przerwanie kadencji przed wyborami, odebranie władzy wójtowi (bpm), mającemu zwykle największe szanse na reelekcję.

⁵ Należy wskazać na nader częste powiązania interesów biznesowych słabych mediów lokalnych z dużym zleceniodawcą jakim jest lokalny samorząd.

Referenda odwoławcze, szczególnie te nieudane, przynoszą szereg konsekwencji, wśród których można wskazać zarówno pozytywne, jak negatywne. Wartością procedury referendalnej jest, bez wątpienia fakt, że w trakcie kampanii referendalnej pojawiają się informacje i oceny dotyczące funkcjonowania odwoływanej władzy. O ile są one prawdziwe, a to gwarantuje ustawa o referendum lokalnym, kampania informacyjna poszerza świadomość mieszkańców, angażując ich równocześnie w sprawy ważne dla ich społeczności. Według ustawy członek wspólnoty samorządowej powinien świadomość swoją o przedmiocie referendum kształtować w oparciu o informacje prawdziwe stąd też w ustawie przepisy pozwalające na prostowanie tych informacji w szczególnym trybie zapewniającym niezwykle szybkie załatwienie sprawy w obu instancjach sądowych. Szczególność i sprawność tego trybu dotyczy także zapewnienia wykonania orzeczenia [ustawa o referendum ..., art. 36 ust. 2 i 3]. Zasadzie prawdy informacji przeznaczonych dla członka wspólnoty samorządowej służy także przepis art. 33 ustawy. Pozornie ma on na celu ochronę wszelkich nośników informacji, które zawierają oznaczenie od kogo pochodzą, ale oznacza on pozbawienie jakiegokolwiek ochrony informacji zamieszczonych anonimowo uniemożliwiając w ten sposób rozpowszechnianie wiadomości nieprawdziwych z zatajeniem autorstwa w celu uniknięcia odpowiedzialności [Szabo 2005: 316].

Pozostaje jednak wątpliwość, czy mieszkańcy niezainteresowani udziałem w głosowaniu referendalnym wykazują się w ogóle jakkolwiek dociekliwością na temat prawdziwości szerzonych informacji i czy mają w sobie na tyle determinacji, aby formalnie kwestionować dostrzeżone kłamstwa. Zresztą, co powszechnie wiadomo, plotka i nieprawdziwa, acz chwytliwa informacja rozchodzi się znacznie szybciej i zapamiętuje lepiej, niż najbardziej sensowne sprostowanie. Pomijając plotki, a poddając analizie oficjalne powody, dla których odwoływano wójtów (bpm), nie usuwają się wątpliwości, czy odwoływany wójt (bpm) jest sprawcą, osobą odpowiedzialną za te problemy i czy jego odwołanie doprowadzi do rozwiązania problemu. Przykładowo w kadencji 2006 - 2010 najczęściej wszczynano procedurę odwoławczą z powodu: konfliktów między organami gmin, oskarżenia o patologie, wzrost pensji urzędniczych, tworzenie zbędnych stanowisk, likwidacje szkół, zadłużanie gminy czy nietrafione inwestycje. W trakcie kolejnej kadencji 2010 - 2014, do powyższej listy dołączyły m.in. zarzuty o nieudolną politykę kadrową i inwestycyjną, złą gospodarką funduszami unijnymi, nepotyzm, brak konsultacji społecznych, skandale obyczajowe i osobiste animozje. Jakkolwiek w konkretnych przypadkach dałoby się wskazać rozpoznawalne dla mieszkańców desygnaty do tych zarzutów, to większość z nich brzmi na tyle ogólnie, że zarzut jest w praktyce nie do odparcia.

Wartością referendów wszczynanych z dobrze uzasadnionych powodów jest oczywiście wzrost wiedzy i świadomości mieszkańców, a w przypadku referendów skutecznych ze względu na frekwencję (co zwykle idzie w parze ze skutecznym odwołaniem władz) korzyścią społeczności jest przerwanie kadencji źle funkcjonującej władzy. Tyle, że takich przypadków jest niewiele.

Specjaliści znacznie częściej wskazują na niekorzystne konsekwencje licznych referendów odwoławczych. Prof. Jerzy Regulski ocenia, że „odwoływanie władz lokalnych to porażka lokalnej społeczności. Oznacza, że wyborcy się pomylili, powierzając władzę osobom, które w ich opinii nie spełniły oczekiwań. Jest to wotum braku zaufania do wybranych przez siebie władz. (...). Szkodliwe są koszty finansowe generowane przez samo referendum, ale może ważniejsze są straty związane z zahamowaniem rozwoju. Naruszenie stabilności władz powoduje dezorganizację rozwoju i bieżącego zarządzania gminą. Kampania referendalna prowadzi także do podziałów społecznych szkodliwych dla integracji społeczności lokalnej. Szczególnie szkodliwe są inicjatywy referendalne w końcowym okresie kadencji, ponieważ - wtedy ponosi się koszty, ale nie można uzyskać żadnych korzyści, gdyż praktyczne nowe władze nie mogą już niczego dokonać. Jest to rozciągnięcie w czasie kampanii wyborczej ze wszystkimi negatywnymi skutkami” [PAP 2013, 13 sierpnia]. Wszystkie te fakty – począwszy od oficjalnych powodów wszczynania referendów odwoławczych, obojętność wyborców, statystyka referendów nieważnych - zdają się stanowić dowody na rzecz tezy, iż w znacznej liczbie przypadków referendum odwoławcze stanowi narzędzie dla podejmujących próbę odsunięcia od władzy wielokadencyjnych wójtów (bpm).

W roku 2013 odbywały się liczne referenda odwoławcze (ogółem 73), w tym spektakularne próby odwołania prezydenta miasta Elbląga (skuteczne) oraz prezydent Warszawy Hanny Gronkiewicz - Waltz (nieskuteczne). Szczególny charakter wspomnianych referendów polegał na tym, że w ich przebieg zaangażowały się najważniejsze siły polityczne z centralnej sceny politycznej, a w rzeczywistości walczyły ze sobą Prawo i Sprawiedliwość i Platforma Obywatelska. Zwłaszcza referendum warszawskie skupiło na sobie uwagę całej Polski, jako że stanowiło nieudaną próbę osłabienia pozycji politycznej Platformy Obywatelskiej przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, a następnie samorządowymi. W tym kontekście odbywały się liczne dyskusje medialne, zarówno na temat powodów wszczynania procedur referendalnych, ich kosztów finansowych oraz strategii zachowań wyborców odzwierciedlających ich postawy nie tylko wobec samych odwoływanych władarzy, ale również wobec intencji inicjatorów odwołania.

Postawy społeczne wobec referendum odwoławczych

Pomiar postaw wobec zjawiska rosnącej liczby referendum odwoławczych, jakie w różnych miejscach wszczynano w Polsce, szczególnie w latach 2012-13, przeprowadzony został w listopadzie i grudniu 2013 roku metodą sondażową z zastosowaniem kwestionariusza wywiadu z pytaniami zamkniętymi na próbie 1045 osób.

Na pytanie o to czy referendum odwołujące wójta (bpm) przed końcem kadencji to właściwy instrument umożliwiający pozbawienie ich władzy przez wyborców, niemal 2/3 badanych (63,6%) odpowiedziało twierdząco, przy czym 27,6% zdecydowanie, zaś 36% raczej tak.

Zaledwie 12% badanych było raczej (lub zdecydowanie) przeciwnych zdaniu, że referendum jest właściwym instrumentem odwoływania wójta (bpm) przed upływem kadencji. Co czwarty uczestnik badania nie ma zdania na ten temat.

Tabela 2. *Referendum odwołujące wójta, burmistrza lub prezydenta przed końcem kadencji to właściwy instrument, umożliwiający pozbawienie ich władzy przez wyborców - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do wyborów do sejmiku, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę.*

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Platforma Obywatelska	ilość	33	70	44	21	12	180
	procent	18,3	38,9	24,4	11,7	6,7	100,0
Polskie Stronnictwo Ludowe	ilość	16	24	17	3	1	61
	procent	26,2	39,3	27,9	4,9	1,6	100,0
Prawo i Sprawiedliwość	ilość	72	67	53	13	5	210
	procent	34,3	31,9	25,2	6,2	2,4	100,0
Twój Ruch	ilość	16	21	17	3	0	57
	procent	28,1	36,8	29,8	5,3	0,0	100,0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	ilość	32	29	16	5	8	90
	procent	35,6	32,2	17,8	5,6	8,9	100,0
Inne	ilość	53	62	20	7	7	149
	procent	35,6	41,6	13,4	4,7	4,7	100,0
Nie głosował(a) bym	ilość	65	101	86	26	14	292
	procent	22,3	34,6	29,5	8,9	4,8	100,0

Wymowa tego wyniku nie jest jednoznaczna ze względu na to, że wprawdzie przytłaczająca większość uważa, że ustawodawca w sposób właściwy umocował społeczność lokalne w stosunku do relacji z osobą pełniącą funkcję monokratycznego organu wykonawczego w gminie, dając

im możliwości wyboru osoby na stanowisko, a równocześnie wyposażając je w mechanizm ewentualnego korygowania błędnych decyzji jeszcze w trakcie kadencji. Równocześnie – patrząc na frekwencje w licznych odbywających się referendach – nie odnajduje się potwierdzenia tej swoistej atencji dla instrumentu demokracji bezpośredniej. Wydaje się, że odpowiadając na to pytanie respondenci mieli na myśli sytuację, kiedy z poważnych powodów, należy przerwać kadencję wójta (bpm), aby nie szkodzili interesom gminy i mieszkańców. Z treści pytania nie wynikało, że należy poddać ocenie referenda wszczynane w celu odsunięcia od władzy wieloletnich wójtów.

Analizując strukturę odpowiedzi na to pytanie pod kątem podziałów respondentów pomiędzy elektoraty partyjne, uzyskano interesujące różnice poglądów.

Otóż częściej niż co druga osoba (56,9%) deklarująca niechęć do uczestnictwa w wyborach, a zatem można domniemywać – prawdopodobnie również niechętna uczestnictwu w referendach odwoławczych, uznała jednak referendum odwoławcze za właściwy instrument pozbawiania władzy wójta przez wyborców. Wśród respondentów deklarujących sympatie partyjne, najmniej zwolenników stosowania instrumentu referendum odwoławczego było wśród należących do elektoratu Platformy Obywatelskiej (57,2% postaw pozytywnych). Nieco wyższą liczbę zwolenników mieli respondenci z elektoratu Twojego Ruchu (64,9%). Na kolejnych miejscach znaleźli się zwolennicy Polskiego Stronnictwa Ludowego (65,5% pozytywnych ocen referendów), Prawa i Sprawiedliwości (66,2%, przy stosunkowo wysokim poziomie postaw „zdecydowanie tak” – 34,3%) i członkowie elektoratu Sojuszu Lewicy Demokratycznej (67,8%, przy 35,6% postaw zdecydowanych). Respondenci deklarujący afiliacje do innych partii politycznych w 77,2% uznali referenda odwoławcze za właściwy instrument odwoływania władz lokalnych.

Największy odsetek osób niezdecydowanych ujawnił się wśród zwolenników Twojego Ruchu (29,8%), wśród osób bez afiliacji politycznych (29,5%) oraz zwolenników PSL (27,9%). Jak się należało spodziewać, największy odsetek przeciwników stosowania referendów do odwoływania władzy wykonawczej w gminach (18,4%) ujawnił się w elektoracie Platformy Obywatelskiej. Elektoraty pozostałych partii oraz osoby bez afiliacji partyjnych opowiadały się przeciwko referendum odwoławczym w znacznie niższych odsetkach: SLD (14,5%), PiS (6,6%), PSL (6,5%), TR (5,3%).

Poddając analizie strukturę postaw wobec stosowania referendów odwoławczych wójtów (bpm) w kontekście autoidentyfikacji ideologicznych respondentów w kategoriach: lewica, centrum, prawica, uzyskano wyniki, które nie dają podstaw do uznania tej korelacji za istotną. Respondenci wszystkich autoidentyfikacji niemal w identycznym odsetku (ok. 2/3) opowiedzieli się za używaniem referendum do odwoływania władz, w ok. 10% - przeciwko

(ludzie o poglądach lewicowych – 14,6%), zaś osoby ideologicznie niesprecyzowane prezentowały postawy pozytywne wobec referendum w 54,1%, niechętnie w 24,3% oraz niezdecydowane w 31,6%.

Tabela 3. *Referendum odwołujące wójta, burmistrza lub prezydenta przed końcem kadencji to właściwy instrument, umożliwiający pozbawienie ich władzy przez wyborców - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do poglądów ideologicznych.*

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Lewica	ilość	69	77	39	17	17	219
	procent	31,5	35,2	17,8	7,8	7,8	100,0
Centrum	ilość	49	63	40	10	7	169
	procent	29,0	37,3	23,7	5,9	4,1	100,0
Prawica	ilość	113	134	83	22	11	363
	procent	31,1	36,9	22,9	6,1	3,0	100,0
Nie wiem/nie potrafię określić	ilość	56	100	91	29	12	288
	procent	19,4	34,7	31,6	10,1	4,2	100,0

Podsumowując uzyskane wyniki należy stwierdzić, że mimo dość powszechnej niechęci polskiego społeczeństwa do uczestnictwa w głosowaniu w trakcie referendum odwoławczych wójtów (bpm), niezależnie od poglądów ideologicznych i postaw politycznych jest ono generalnie przywiązane do posiadania takiego instrumentu korygowania wcześniejszych decyzji wyborczych, gdyby nastąpiła taka konieczność. Pewne odchylenie ujawniające się wśród zwolenników Platformy Obywatelskiej należy raczej przypisać świeżym doświadczeniom głośnych medialnie i spektakularnych referendum odwołujących polityków PO w Elblągu (Nowackiewicz) i Warszawie (Gronkiewicz-Waltz), w trakcie których nie sposób było nie dostrzec politycznych motywów wszczynania procedury, a w każdym razie, wyraźnego zaangażowania politycznych przeciwników (PiS) w przebieg kampanii referendalnej.

Pytanie o instrumentalne potraktowanie przez wyborców absencji w trakcie referendum odwołującego władze gminy, aby tym samym osłabić siły inicjatorów i nie dopuścić do uzyskania przez nie wymaganego progu ważności, zostało zadane w kontekście dyskusji, jaka toczyła się w trakcie kampanii referendalnej w Warszawie. Wówczas to prezydent Bronisław Komorowski i premier Donald Tusk, również inni politycy Platformy Obywatelskiej, jak również politycy innych partii, wyrażali pogląd, że najbardziej właściwą postawą będzie odmowa udziału w głosowaniu, jako wsparcie zwolenników urzędującej prezydent. Sprzeciwiający się idei bardzo wątpliwego pod względem motywów, wniosku referendalnego Piotra Guziała (burmistrza Ursynowa) i potencjalnego

kandydata w kolejnej elekcji samorządowej na prezydenta m.st. Warszawy mogli uznać, że taktyczne niepójście do głosowania bardziej pomoże prezydent Warszawy, niż próba obrony poprzez głosowanie przeciw odwołaniu, z mniejszym prawdopodobieństwem sukcesu. Deklaracje podzieliły nie tylko mieszkańców Warszawy, ale stały się przedmiotem podziałów w całym społeczeństwie. Wielu komentatorów tych wypowiedzi nie ukrywało oburzenia, że premier i prezydent, miast aktywizować ludzi do uczestnictwa w procedurach demokratycznych, odwołują ich od udziału w głosowaniu. Wielu polityków i członków elit kultury poparło jednak tę postawę wskazując, że obywatele, którzy dostrzegają, że proponowane działanie pod przykrywką procedur demokratycznych proponuje kosztowne i instrumentalne psucie demokracji – nie chcą w tym uczestniczyć.

Przebieg inicjatywy, proces zbierania podpisów oraz wypowiedzi inicjatora referendum w mediach rzadko budziły sympatię, mimo iż początkowo deklarował się on jako politycznie neutralny mieszkaniec Warszawy, któremu doskwiera władza Hanny Gronkiewicz - Waltz. W miarę upływu czasu tracił na wiarygodności zawiązując współpracę z Prawem i Sprawiedliwością, opłacając osoby zbierające podpisy oraz prezentując odbierane jako przesadne, ambicje polityczne. Jego publiczna działalność i ciągła obecność w mediach z agresywnymi wypowiedziami pod adresem urzędującej prezydent Warszawy spowodowały zainteresowanie mediów jego dotychczasowym życiorysem politycznym oraz cechami osobowości. Ukazały się w prasie artykuły, niezbyt przychylnie ukazujące jego dotychczasową działalność polityczną oraz motyw i metody działania [Wojtczuk 2013]. Mimo wsparcia głównej siły anty-platformerskiej (PiS) referendum nie uzyskało wymaganej frekwencji. Opisany tu przykład stanowi modelowy przypadek powielany w licznych sytuacjach referendum, które stanowiły dramatyczną próbę przerwania kadencji wójta (bpm), zanim mieszkańcy wybiorą go/ją na następną kadencję. Jak wskazuje doświadczenie, nawet w sytuacjach niejednoznacznych, stwarzających powody do mobilizacji przeciwko wielokadencyjnej władzy, może nie zawsze krystalicznie uczciwej w swoim działaniu, wyborcy wykazują ostrożność, nieufność, obojętność, obawy przed zmianami na gorsze i zapewne wiele innych postaw, których nie sposób nazwać bez szczegółowych badań. Możliwe jest również, że wyczuwając rzeczywiste motywacje inicjatorów referendum odwoławczych przyjmują postawę, która skutecznie i w zgodzie z prawem zniweczy ich zamiary.

Tabela 4. *Odmowa uczestnictwa w referendum odwołującym władze gminy (np. wójta, radę) celem jego unieważnienia jest dopuszczalną formą zachowania obywatelskiego - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do wyborów do sejmiku, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę.*

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Platforma Obywatelska	ilość	26	51	53	37	13	180
	procent	14,4	28,3	29,4	20,6	7,2	100,0
Polskie Stronnictwo Ludowe	ilość	12	11	24	8	6	61
	procent	19,7	18,0	39,3	13,1	9,8	100,0
Prawo i Sprawiedliwość	ilość	17	29	78	55	31	210
	procent	8,1	13,8	37,1	26,2	14,8	100,0
Twój Ruch	ilość	10	12	22	6	7	57
	procent	17,5	21,1	38,6	10,5	12,3	100,0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	ilość	17	19	29	13	12	90
	procent	18,9	21,1	32,2	14,4	13,3	100,0
Inne	ilość	21	41	41	24	22	149
	procent	14,1	27,5	27,5	16,1	14,8	100,0
Nie głosował(a) bym	ilość	28	73	115	52	24	292
	procent	9,6	25,0	39,4	17,8	8,2	100,0

Z naszych badań wynika, iż ponad 1/3 badanych (34,8%) nie ma jednoznacznej opinii co do tego czy można instrumentalnie odmawiać udziału w głosowaniu. Za ledwie 12,6% badanych w sposób zdecydowany poparło strategię nieuczestniczenia w referendum odwoławczym celem doprowadzenia do sytuacji, kiedy nie osiągnie ono wymaganego poziomu frekwencji. Co czwarty badany (22,7%) był raczej skłonny do poparcia tej strategii. Nie do końca zdecydowanymi przeciwnikami (raczej nie) było 18,8% respondentów, a 11,1% była zdecydowanie przeciwna.

Deklaracje respondentów niemal symetrycznie rozłożyły się po obu stronach osób niemających zdania w tej sprawie. Liczba zaciekle przeciwników i zdeklarowanych zwolenników instrumentalnego traktowania absencji jest niemal równa, podobnie z respondentami mniej zdecydowanymi po obu stronach.

Tabela 5. *Odmowa uczestnictwa w referendum odwołującym władze gminy (np. wójta, radę) celem jego unieważnienia jest dopuszczalną formą zachowania obywatelskiego - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do poglądów ideologicznych.*

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Lewica	ilość	43	47	72	31	26	219
	procent	19,6	21,5	32,9	14,2	11,9	100,0
Centrum	ilość	17	40	67	27	18	169
	procent	10,1	23,7	39,6	16,0	10,7	100,0
Prawica	ilość	40	77	108	89	49	363
	procent	11,0	21,2	29,8	24,5	13,5	100,0
Nie wiem/nie potrafię określić	ilość	31	72	115	48	22	288
	procent	10,8	25,0	39,9	16,7	7,6	100,0

Najmniej wątpliwości co do tego, czy można używać absencji dla unieważnienia referendum mieli respondenci o lewicowych przekonaniach, 41,1% uznało takie działanie za jak najbardziej dopuszczalne. W miarę przesuwania się poglądów na prawo, odsetek pochwalających takie postawy zmniejszał się. Respondenci o autoidentyfikacji lewicowej i centrowej, niemal w takim samym procencie (ok. 26%) sprzeciwili się takiemu działaniu. Respondenci o przekonaniach prawicowych w znacznie większym odsetku (38%) niż wszyscy pozostali wykazywali ortodoksję negując dopuszczalność takiego działania. Ujawniająca się tu silna korelacja pomiędzy autoidentyfikacją ideologiczną a postawami wobec odmowy udziału w referendum celem jego unieważnienia wymaga pogłębionych badań na temat rzeczywistego odzwierciedlenia wartości obywatelskich w konkretnych zachowaniach. W tak ograniczonym wymiarze badań należy raczej uznać, że wynik jest z pewnością dowodem na to, że respondenci mieli świeżo w pamięci spektakularne referenda odwoławcze, w których Platforma niekiedy z pewnym poparciem zwolenników lewicy broniła swojej pozycji w poszczególnych samorządach, zaś siły prawicowe (niekiedy ze wsparciem ówczesnego Ruchu Palikota) była stroną atakującą. Nie należy również wyciągać pochopnych wniosków, iż ludzie o orientacji prawicowej, nawet w sytuacji, gdyby mogli odnieść polityczną korzyść, nie posuną się do działań instrumentalnych. Nie znajduje to potwierdzenia w zachowaniach poszczególnych przedstawicieli prawicowych partii politycznych, w ich wypowiedziach, metodach walki wyborczej, co jednakże nie zmienia poziomu poparcia dla nich tzw. sztywnego elektoratu.

Ponieważ prowadzone badania na temat stosunku Polaków do referendum lokalnych w gminie oraz postaw wobec absencji referendalnej jako

metody obrony odwoływanych władz miały charakter przyczynkarski, należałoby pogłębić je w celu uzyskania wielu innych ujawniających się w tym kontekście problemów:

Interesujący byłby pomiar postaw wobec wielokadencyjności wójtów (bpm) w oparciu o próby badawcze pozwalające odnieść wyniki do wylosowanych kilkuset gmin. Wiedzę o postawach społeczeństwa polskiego poszerzyłyby też badania postaw czynnościowych wynikających z wyznawanych wartości obywatelskich z kontekstem autoidentyfikacji ideologicznej.

Z powyższych analiz wynika ogólny wniosek, że kluczowe narzędzie demokracji bezpośredniej, jakim jest referendum odwoławcze, stało się w ostatnim czasie bardziej użyteczne dla potencjalnych kandydatów do fotela wójta (bpm), którzy chcą wyeliminować przed wyborami wielokadencyjnych wójtów. Ponadto zupełnie skutecznie można wykorzystywać absencję referendalną dla zniwelowania zagrożenia dla władz broniących się przed odwołaniem i wcale nie budzi to zdecydowanego sprzeciwu społeczeństwa. Sygnały z różnych gmin zdają się być na tyle wyraźne, że ustawodawca nie powinien ich lekceważyć.

Mimo upływu ćwierćwiecza od momentu odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce oraz mimo licznych poprawek w jego modelu, wciąż ujawniają się dylematy, które należałoby poważnie i odpowiedzialnie rozstrzygać, gdyż zdają się przyćmiewać powoli niewątpliwe sukcesy, jakie były / są konsekwencją decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Warto jednak pamiętać, że dylemat to stan rzeczy, który ma diagnozę, iż coś nie funkcjonuje tak jak należy, ale wcale nie ma jednej prawidłowej drogi wyjścia z tego problemu, gdyż każda koncepcja ma zarówno dobre, jak i złe konsekwencje. Jedne ujawniają się od razu, inne znów mogą dać o sobie znać w bardziej odległej przyszłości.

Bibliografia:

- Kowalik Janina (2003), *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6/2003
- Kowalik Janina (2005), *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6/2005
- Mazur Marek (2008), *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń.
- Piasecki K. Andrzej (2003), *Wybory 1989-2002, Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie*, Toruń.
- PAP (2013), *Regulski: Odwoływanie władz lokalnych to porażka lokalnej społeczności*, dostępne on line: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/regulski-odwoływanie-wladz-lokalnych-to-porazka-lokalnej-spolesznosci/l505>, dostęp maj 2014.
- Szabo Marian (2005), *Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów*, (w:) *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa, Opracowanie: Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym;

Sześciło Dawid, Cześnik Mikołaj, Markowski Radosław (2013), *Raport Obywatele i wybory*, Fundacja Batorego, Warszawa;

Ustawa o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 nr 88 poz. 985)

Wojtczuk Michał (2013), *Kim jest Piotr Guział? Czy pokona Gronkiewicz - Waltz?* „Gazeta Wyborcza” 19.05. 2013.

Zieliński Eugeniusz (1996), *Przekształcenia ustrojowo-polityczne w Polsce*, [w:] E. Zieliński (red.), *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.