

EASTERN REVIEW 2022, T. 11(1)

Aleksandra Rosińska

Uniwersytet Łódzki
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
e-mail: arosinska114@gmail.com

Paweł Kozłowski

Uniwersytet Łódzki
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
e-mail: pawelkozowski988@gmail.com

Skuteczność instytucji referendum lokalnego w sprawie referendów tematycznych w kadencji 2014–2018

Streszczenie. Celem artykułu jest analiza procesu lokalnego referendum tematycznego pod względem: skuteczności, frekwencji oraz popularności. W artykule wykorzystaliśmy metody: analizy treści artykułów prawnych i ustaw oraz analizę statystyczną danych uzyskanych z banku Głównego Urzędu Statystycznego oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami udało nam się uzyskać następujące wnioski: referenda tematyczne charakteryzują się niższą popularnością, wyższą skutecznością wobec lokalnych referendów odwoławczych oraz wysoką frekwencją względem wszystkich przeprowadzonych referendów w kadencji 2014–2018. Zaproponowaliśmy potencjalne zmiany, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na jakość procesu i rozwiązać wskazane problemy.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, referendum tematyczne, samorząd terytorialny, partycypacja wyborcza.

Effectiveness of the institution of a local referendum on thematic referenda in the 2014-2018

Abstract. The aim of the article is to analyze the local thematic referendum process in terms of: effectiveness, turnout and popularity. Therefore, we used the following methods: the content analysis of legal articles and statutes, and statistical analysis based on data obtained from the bank of the Central Statistical Office and the National Electoral Commission. We managed to draw conclusions: thematic referenda are characterized by: lower popularity, higher effectiveness regarding to local appeal referenda and high turnout in relation to all referenda conducted in the 2014–2018 term. Finally, we suggested potential changes that could positively affect the quality of the process and solve the indicated problems.

Keywords: local referendum, thematic referendum, local government system, electoral participation.

Wprowadzenie i opis problemu

Referendum lokalne jest jedną z form demokracji bezpośredniej. Referendum pozwala obywatelom partycypować we władzy publicznej (Antoszewski, Herbut, 2004: 375). Słowo „referendum” odnosi się do łacińskiego słowa „*refero*”, które oznacza: ‘oceniać’, ‘opiniować’ (*Konstytucja...*, 2000: 425). Referendum oznacza również ‘wniesienie pod obrady’ oraz ‘przedstawienie do rozstrzygnięcia’ (Sagan, 2001: 91). Leszek Garlicki stwierdził, że referendum to forma demokracji bezpośredniej, która polega na ekspresji poglądów wyborców na tematy, których dotyczy cały proces. Tematy zarówno mogą dotyczyć spraw lokalnych, jak i krajowych. Ważne dla całego zjawiska jest to, że powinno ono przebiegać wedle podstawowych zasad prawa wyborczego (Garlicki, 2000: 183).

W artykule będziemy chcieli przedstawić zjawisko lokalnych referendów tematycznych przeprowadzonych w kadencji 2014–2018, zwracając szczególną uwagę na liczbę przeprowadzonych głosowań referendalnych, ich frekwencję, jak i skuteczność. Uważamy, że lokalne referenda w sprawach innych niż odwołanie organów jednostek samorządu terytorialnego stanowią niedocenioną formę referendów lokalnych. Tematyczne referenda lokalne są równie istotne co lokalne referenda odwoławcze, ponieważ dają możliwość bezpośredniego decydowania w sprawach istotnych i ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnych, poprzez głosowanie referendalne. Tak jak referenda odwoławcze, tak referenda tematyczne dają poczucie sprawczości politycznej. Obserwując to, czym zajmują się badacze problemów związanych z referendami, możemy odnotować, iż główne skupienie pada na lokalne referenda odwoławcze. Lokalne referenda tematyczne

pokazują zaangażowanie obywateli, którzy poprzez głosowania referendalne uczestniczą w bezpośrednim sprawowaniu władzy. Warto nadmienić, że to właśnie dzięki temu rodzajowi referendów podnoszone są konkretne i ważne, z punktu widzenia społeczności lokalnych, sprawy.

Analizując literaturę przedmiotową dotyczącą referendum lokalnego, zauważalna jest luka w postaci badań nad lokalnymi referendumi tematycznymi. Eksperci skupiają się głównie na lokalnych referendach odwoławczych (Węglarz, 2007; Kowalik, 2014; Olejniczak-Szałowska, 2008) oraz na prawnym usankcjonowaniu referendum lokalnego (Lewandowska-Malec, 2011; Gabski, 2012; Ciesliński, 2016). Często poruszaną w literaturze tematyką jest również ogólne ujęcie referendów lokalnych jako narzędzia demokracji bezpośredniej (Modrzejewski, 2010; Rulka, 2018; Doliwa, 2014; Olejniczak-Szałowska, 2008, Kotulski, 2017). Nasz artykuł wpisuje się w niezagospodarowaną przestrzeń związaną z omawianym przez nas zagadnieniem. Dodatkowo dokonane przez nas analizy mogą zapoczątkować dyskusję nad stanem referendum lokalnego w Polsce.

W artykule skupiamy się na kadencji 2014–2018. Pozwala ona na stosunkowo dokładną analizę zjawiska lokalnych referendów tematycznych. Celowo ograniczamy się tylko do jednej kadencji, ponieważ obecny stan badań wymaga uzupełnienia o najnowszy materiał analityczny. Ponadto, ukazanie jednej kadencji pozwoli nam przedstawić możliwie pogłębiony obraz problemu. Łatwość dostarczenia do materiałów dostępnych w Banku Danych Lokalnych (wysoki poziom cyfryzacji tej kadencji) pozwoliła nam na dogłębne przeanalizowanie problemu badawczego. Ponadto kadencja 2014–2018 będzie stanowiła pewien wyznacznik względem kadencji 2018–2023, gdyż jest ona ostatnią kadencją przed zmianami w samorządzie lokalnym¹.

Do analiz wykorzystujemy dane uzyskane z banku Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowej Komisji Wyborczej oraz z Biuletynów Informacji Publicznych omawianych w tekście gmin. Łącznie analizujemy 26 wybranych przypadków głosowań referendalnych przeprowadzonych w sprawach innych niż odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki, które otrzymaliśmy, pokazują, że lokalne referenda tematyczne, mimo mniejszej popularności względem lokalnych referendów odwoławczych, charakteryzują się wyższą skutecznością oraz stosunkowo większą frekwencją. Przeprowadzone analizy pokazują również, że konieczne jest unowocześnienie i usprawnienie procesu referendalnego, tak aby był bardziej przystępny dla obywateli.

Uwzględniając specyfikę zjawiska referendum lokalnego, warto postawić następujące hipotezy badawcze:

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. wprowadziła szereg zmian w samorządzie terytorialnym, m.in.: wydłużenie kadencji organów JST z 4 do 5 lat, poszerzenie zakresu obowiązywania zasady jawności prac rad, likwidacja możliwości przeprowadzania głosowania dwudniowego czy obligatoryjna inicjatywa uchwałodawcza. Dz.U. 2018, poz. 130.

H1. Średnia frekwencja w głosowaniach referendalnych w sprawach innych niż odwołanie organów JST jest wyższa niż średnia ze wszystkich głosowań referendalnych w kadencji 2014–2018, co wynika z poczynionych przez nas analiz zgromadzonych materiałów.

H2. Referenda tematyczne charakteryzują się wysoką skutecznością względem pozostałych form referendalnych, ponieważ dotyczą spraw, które są ważne dla społeczności lokalnych.

Do postawionych hipotez dodajemy następujące pytania badawcze:

- Która forma referendum lokalnego cechuje się większą popularnością?
- Jaką frekwencją charakteryzują się lokalne referenda tematyczne?
- Jaka jest skuteczność lokalnych referendów tematycznych względem

wszystkich przeprowadzonych referendów lokalnych w kadencji 2014–2018?

W artykule skupiliśmy się na: frekwencji, liczby przeprowadzonych referendów oraz na ważności lokalnych referendów tematycznych, wykorzystując metodę porównawczą, analizę aktów prawnych oraz badania własne na podstawie danych statystycznych dostępnych w Banku Danych Lokalnych, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

Artykuł został podzielony na następujące sekcje tematyczne. W pierwszej części artykułu ukazane zostały prawne ramy referendum lokalnego w Polsce. Następnie, na podstawie danych dostępnych w bazach ogólnokrajowych oraz gminnych, dokonujemy szerokiej analizy problemu badawczego i przedstawiamy nasze wnioski. W podsumowaniu weryfikujemy postawione wcześniej hipotezy i pytania badawcze.

Stan badań

Referendum lokalne jest często badane i omawiane przez politologów i prawników zajmujących się tym tematem. Badacze swoje zainteresowanie skupiają w głównej mierze na lokalnym referendum odwoławczym oraz ich uwarunkowaniom prawnym i politycznym (Danel, 2014; Olejniczak-Szałkowska, 2002; Kowalik, 2014). Ponadto, autorzy poza wyżej wspomnianymi elementami skupiają się na obywatelskim wymiarze referendum lokalnego (Dzwończyk, 2009; Wehling, 2007; Wójcik, 2016; Wojdyła, Ciepiewski, 2015) – autorzy zaznaczają głównie problemy frekwencyjne i problemy związane z transformacją systemową. Badacze skupiają się również na ważności i efektywności referendów (Jurczko, 2017; Maciąg, 2013, Rachwał, 2014), wskazując, że pomimo obniżenia progu decydującego o ważności referendum instytucja wciąż nie cieszy się dużą liczbą referendów ważnych. Badacze koncentrują uwagę również na bieżącej konieczności zmian w instytucji referendalnej (Bartnicki, 2014; Zakrzewski 2020), podkreślając jednocześnie, iż obecne zmiany, które miały zachęcić obywateli do wzięcia udziału w procedurze referendalnej, okazały się nieskuteczne.

Warto zauważyć, że znaczną część rozważań nad referendum lokalnym w Polsce badacze poświęcają kwestii podmiotowości referendum lokalnego (Rytel-Warzocho, 2011; Olejniczak-Szałowska, 2020). Z badań wynika, że referendum lokalne wyróżnia się na tle innych form partycypacji obywatelskiej za sprawą ujednoczonych przepisów prawnych, które gwarantują podjęcie wiążącej decyzji politycznej. Warto nadmienić, że instytucję referendum lokalnego gwarantuje Konstytucja RP z 1997 r., poprzez art. 170 (Rytel-Warzocho, 2011).

Zagwarantowanie referendum w Konstytucji RP oraz odrębna ustawa nie gwarantują popularności tej formy demokracji bezpośredniej. Zauważalne jest małe zaangażowanie obywateli w uczestnictwo w procesie referendalnym. Według niektórych badaczy (Musiał-Karg, 2009), aby zachęcić obywateli do angażowania się w referendum lokalne, konieczne jest wprowadzenie szeregu zmian, m.in.: wprowadzenia głosowania internetowego, czy zniesienie obowiązującej od 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Cieśliński, 2016).

Referendum lokalne jest zjawiskiem szerokim i dotyczącym wielu aspektów funkcjonowania lokalnych społeczności. Za jego pośrednictwem obywatele mają możliwość nie tylko odwoływać organy jednostek samorządu terytorialnego, ale również mogą podejmować decyzje w sprawach innych, istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Zauważalna jest znaczna popularność w literaturze referendów odwoławczych nad referendum tematycznymi (Zakrzewski, 2020; Węglarz, 2007; Wójcik, 2015).

Nie ulega wątpliwości, że referendum lokalne stanowi ważny element w funkcjonowaniu demokracji bezpośredniej w Polsce. Obok referendów odwoławczych, obywatele chętnie angażują się w głosowania dotyczące finansów danej jednostki samorządowej. Daje to poczucie współdecydowania i sprawczości nad finansami, jakimi dysponują władze lokalne oraz łączy obywateli bez względu na wyznawane poglądy (Tybuchowska-Hartlińska, 2014).

Pozostaje jednak luka związana z lokalnymi referendumi w sprawach innych niż odwołanie organów JST. Referenda merytoryczne nie stanowią dużej grupy z puli wszystkich przeprowadzanych referendów. Mimo to charakteryzują się większą skutecznością niż głosowania w sprawach odwoławczych (Zakrzewski, 2020).

Metoda i opis danych

Dane

W swoich analizach wykorzystujemy dane pochodzące z trzech źródeł – z banku Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowej Komisji Wyborczej oraz z Biuletynów Informacji Publicznych omawianych w tekście gmin. Na podstawie uzyskanych informacji analizujemy i opisujemy 26 wybranych przypadków głosowań referendalnych, aby w pełni odpowiedzieć na postawione pytania

badawcze. W artykule przyjęty został okres 2014–2018, dzięki któremu będzie można pogłębić obecny stan badań o najnowsze kadencje. Ze względu na trudności z dotarciem do wszystkich dokumentów związanych z tymi głosowaniami przeanalizujemy 26 wybranych przypadków.

Metody

Do analiz wykorzystujemy statystykę opisową oraz metodę *case study* (Mielcarek, 2014: 106). Z uwagi na ograniczoną ilość materiału empirycznego stosowanie bardziej zaawansowanych metod analizy danych wydaje się nieuzasadnione. Wyniki analiz pokazują, iż wymagane jest zmodernizowanie instytucji referendum lokalnego, co okazałoby się korzystne zarówno dla władzy, jak i obywateli. Dzięki użyciu statystyki opisowej dogłębnie przeanalizowane zostały wybrane przypadki lokalnych referendów tematycznych w kadencji 2014–2018. Z kolei wykorzystanie metody *case study* pozwoliło na pochylenie się nad omawianym zagadnieniem w sposób jednostkowy, co z kolei doprowadziło do uzyskania odpowiedzi na przyjęte hipotezy badawcze. Analiza literatury przedmiotowej oraz zgromadzonych danych statystycznych również przyczyniła się do odnalezienia odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Prawne usankcjonowanie referendum lokalnego w Polsce

Referendum lokalne w świadomości polskiego społeczeństwa nie jest głęboko zakorzenione. Wynika to głównie z faktu, że w okresie międzywojennym instytucja ta nie występowała na żadnym z poziomów. Podobnie rzecz się miała w początkowym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Referendum lokalne pojawiło się dopiero w latach 80. XX w. za sprawą ustawy o zmianie Konstytucji PRL z 1987 r.² W tym samym roku przyjęto również pierwszą ustawę poświęconą referendum lokalnemu (Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83).

Okres po roku 1989 obfitował w zmiany. Przywrócono samorząd gminny, na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95). W dokumencie pojawił się zapis, że mieszkańcy gminy mają prawo podejmować rozstrzygnięcia na poziomie lokalnym w drodze referendum (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95). Z kolei w roku 1991 przyjęto bezpośrednią ustawę o referendum gminny (Dz.U. 1991, nr 110, poz. 473), która zastąpiła dotąd obowiązującą ustawę z 1987 r. Dzięki temu dokumentowi doszło do prawnego usankcjonowania instytucji referendum lokalnego w Polsce. Ustawodawca określił, że

² Art. 2 mówił: „Sprawowanie władzy państwowej przez lub pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady o tryb przeprowadzania referendum określa ustawa” (Dz.U., nr 14, poz. 82).

przedmiotem referendum lokalnego może być każda, ważna dla gminy sprawa. W ustawie znalazł się również zapis, że nie można łączyć referendum w sprawie odwołania rady gminy z innym istotnym tematem (Postanowienie..., 1995). Na podstawie tej ustawy określono zasady stosowania referendum lokalnego (Olejniczak-Szałkowska, 2002).

Warto podkreślić znaczącą rolę Małej Konstytucji z 1992 r., która poszerzyła znaczenie referendum gminnego. To właśnie w owym dokumencie pojawiło się sformułowanie „referendum lokalne” oraz umożliwione zostało utworzenie innych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426). Idąc za ciosem, w roku 1995 pojawiła się ustawa regulująca referendum ogólnokrajowe, a w Konstytucji RP z 1997 r. pojawiły się zapisy w odniesieniu do referendum lokalnego (Dz.U., nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Obecnie głównym aktem prawnym, regulującym wszystkie kwestie związane z referendum lokalnym jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985). To właśnie ten akt prawny reguluje wszystkie kwestie związane z omawianą formą demokracji bezpośredniej. Szczegółowo został w nim omówiony cały proces związany z działaniami, które mają doprowadzić do głosowania referendalnego.

W sprawie referendum lokalnego zamieszanie wywołała również ustawa z roku 2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 984). Do czasu uchwalenia tej ustawy organ wykonawczy w gminie wybierany był w sposób pośredni przez radę gminy i ustawa o referendum lokalnym nie umożliwiała jego odwołania.

Mając na uwadze powyższe przepisy prawne, możemy przejść do przypadków przeprowadzania referendum lokalnego w Polsce. Artykuł 2 ustawy o referendum lokalnym wyszczególnia poszczególne przypadki, gdzie może zostać wykorzystane referendum lokalne. I tak, omawianą formę można wykorzystać:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego JST,
- co do sposobu rozstrzygnięcia spraw dotyczących danej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji danej jednostki,
- w sprawach innych, istotnych dla danej społeczności.

Referendum lokalne możemy również przeprowadzać w sprawie odwołania organu stanowiącego JST oraz w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców. Ostatnia z form występuje tylko na poziomie gminnym (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984).

Inicjatywę do wszczęcia procedury referendalnej posiadają zarówno obywatele, jak i organ stanowiący w danej jednostce samorządu terytorialnego (np. rada gminy w przypadku odwołania organu wykonawczego w gminie). Przepisy referendalne nie są elastyczne i dają mało możliwości, jeżeli chodzi o składanie wniosków i wymogi frekwencyjne.

W przypadku referendum odwoławczego wniosek należy złożyć po upływie 10 miesięcy od dnia wyborów albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum

lokalnego w sprawie odwołania organów JST i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji (art. 5 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym).

Mieszkańcy nie tylko decydują o odwołaniu władarzy, ale również mogą przeprowadzać głosowanie referendalne w sprawie samoopodatkowania. Referendum to ma charakter obligatoryjny. Polega ono na tym, że mieszkańcy w drodze głosowania opodatkowują się celem osiągnięcia konkretnego celu publicznego (Węglarz, 2013: 97). Występują one tylko na poziomie gminnym.

Istnieją również referenda merytoryczne. Dotyczą one innych spraw niż odwołanie jej organów. Ustawodawca stanowi, że mieszkańcy w drodze referendum merytorycznego mogą wyrazić swoją wolę:

- w sprawie rozstrzygnięcia sprawy, która jest ważna dla danej wspólnoty i mieści się w zakresie i kompetencjach danej jednostki samorządu terytorialnego;
- w innych sprawach społecznych, gospodarczych lub kulturowych;
- na poziomie gminy, w sprawie samoopodatkowania;
- co do połączenia, podziału lub zlikwidowania gminnej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym).

Istotnym elementem procedury referendalnej jest sam akt głosowania i wyniki frekwencyjne wynikające z ustawy o referendum lokalnym. Kwestię tę reguluje art. 55 ustawy o referendum lokalnym. Aby móc uznać referendum za ważne, frekwencja musi wynosić minimum 30%. Taki wymóg stosuje się w referendach tematycznych. W przypadku referendum odwoławczych jest to wymóg 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu pochodzącego z wyborów powszechnych (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym), a w przypadku referendum o samoopodatkowaniu się mieszkańców minimalna frekwencja wynosi co najmniej 2/3 ważnych głosów (art. 56 ust. 1 i ust. 2 ustawy o referendum lokalnym).

W dalszej części zbadamy, jak wymogi frekwencyjne wynikające z ustawy przekładają się na liczbę referendum lokalnych w sprawach innych i w sprawach o samoopodatkowaniu oraz jaki procent wszystkich głosowań referendalnych spełnił wymóg frekwencyjny.

Omówienie i problematyka wybranych referendum merytorycznych w kadencji 2014–2018

Pod terminem „referenda merytoryczne” kryje się szeroka gama inicjatyw. Są to głównie sprawy inne niż odwołanie organu stanowiącego czy organu wykonawczego w danej jednostce samorządu terytorialnego³. Mieszkańcy mogą gło-

³ <http://referendumlokalne.pl/referendum-lokalne-merytoryczne/> (dostęp 3.01.2022).

sować w sprawach, które są dla nich istotne i mieszczą się w kompetencjach organów danej jednostki. W takim referendum można również rozstrzygać sprawę połączenia, rozłączenia lub zlikwidowania gminnej jednostki samorządowej, a na poziomie gminnym również o samoopodatkowaniu się mieszkańców.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego może wystąpić grupa co najmniej 15 mieszkańców, którzy mają prawo do wybierania organu stanowiącego w danej JST, a w przypadku referendum gminnego 5 obywateli, którzy posiadają prawo do wybierania rady gminy (art. 11 ust. 1, ppkt 1, ustawy o referendum lokalnym). Jeżeli referendum będzie dotyczyło połączenia, utworzenia lub podziału i zniesienia gminy oraz zmiany jej granic, inicjatywę referendalną posiadają tylko mieszkańcy danej gminy⁴.

Aby referendum uznać za wiążące, konieczne jest przekroczenie ustalonego progu frekwencyjnego, który stanowi 30% wszystkich uprawnionych do głosowania.

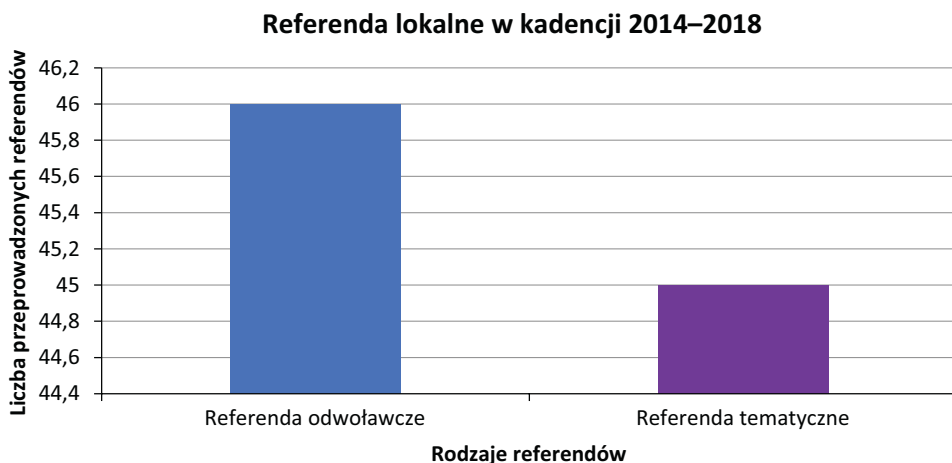
Jak zatem było w kadencji 2014–2018? Łącznie przeprowadzono 45 głosowań referendalnych w sprawach innych niż odwołanie organów wykonawczych i stanowiących JST⁵.

Rysunek 1 przedstawia podział referendów lokalnych na referenda odwoławcze i tematyczne. Jak możemy zaobserwować, to referenda odwoławcze cieszą się większą popularnością. W omawianej kadencji przeprowadzono 46 głosowań w sprawie odwołania organów JST, co stanowi 64% wszystkich referendów. Referendów tematycznych było o 56% mniej. Z czego może to wynikać? Przede wszystkim z prestiżu i powagi referendów odwoławczych. Obywatele mogą poczuć, że mają realną władzę i właśnie poprzez głosowanie referendalne rozliczają przedstawicieli władzy z ich dokonań⁶. Referenda tematyczne ze względu na charakter podejmowanych spraw z pewnością nie przyciągają należytej uwagi obywateli. Warto odpowiedzieć tutaj na pytanie, co dla obywateli może mieć większą wagę, głosowanie w sprawie zlikwidowania straży miejskiej lub budowa parkingu podziemnego, czy głosowanie w sprawie odwołania organu wykonawczego lub/i stanowiącego, który dopuścił się czynu karalnego czy też był społecznie nieakceptowalny.

⁴ Grupa minimum 15 obywateli, którzy mają prawo do wybierania do rady gminy (art. 11 ust. 1, ppkt 1, ustawy o referendum lokalnym).

⁵ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> (dostęp 10.01.2022).

⁶ <https://instytutprawobywatelskich.pl/referendum-lokalne-rewanz-za-wybory-czy-demokracja-bezposrednia/> (dostęp 11.01.2022).

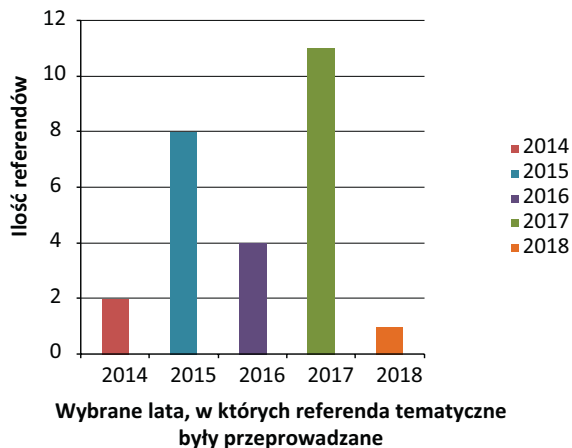


Rysunek 1. Podział referendów ze względu na rodzaj w kadencji 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i strony referendumlokalne.pl.

Przechodząc już *stricto* do referendów tematycznych, zajmiemy się najpierw rozkładem tychże w poszczególnych latach kadencji 2014–2018⁷.

Liczba przeprowadzonych referendów tematycznych w latach 2014–2018



Rysunek 2. Liczba referendów tematycznych w latach 2014–2018

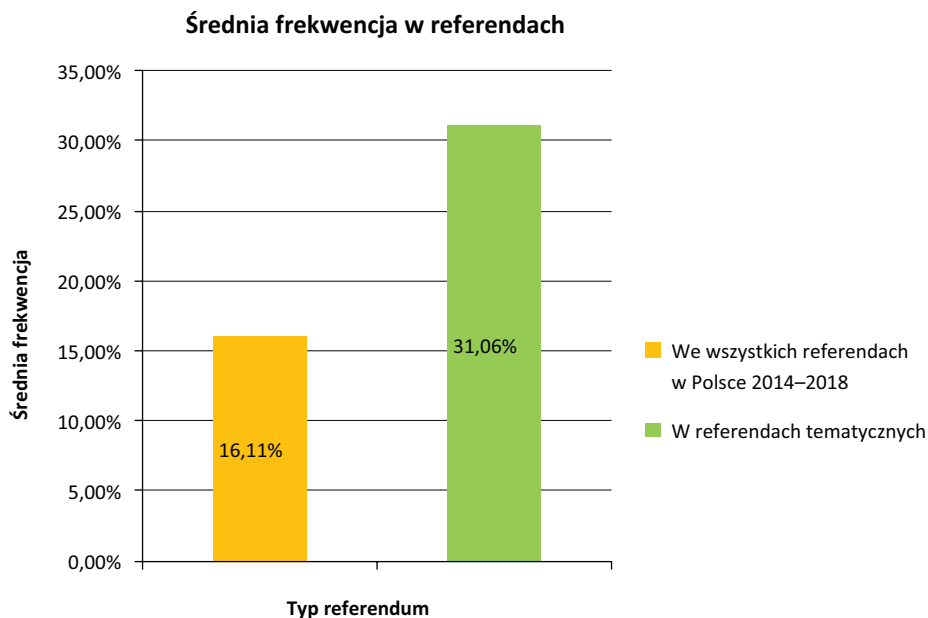
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zakrzewski, 2020.

⁷ Analizie zostały poddane wybrane tematyczne referenda lokalne w kadencji 2014–2018. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> (dostęp 13.01.2022).

Analizując powyższy wykres możemy zauważyć, że merytoryczne referenda lokalne największą popularnością cieszyły się w roku 2017. Przeprowadzono wtedy 11 głosowań. Głosowania referendalne przeprowadzono wtedy m.in. w Podkowie Leśnej, Krynicy Morskiej czy np. w Legionowie. Najmniej referendów odbyło się w roku 2018, ponieważ było to tylko jedno głosowanie w Baranowie. Z kolei w 2015 r. mieszkańcy decydowali w ośmiu głosowaniach (np. Jasło, Supraśl, Babiak, Wrocław, Braniewo), a w roku 2016 w czterech (Pelplin, Krasne, Nekla, Zaklików). Rok 2014 to jedynie dwa referenda merytoryczne na poziomie lokalnym w Bochni i Jaktorowie (Zakrzewski, 2020: 14). Przedstawione dane nie obrazują żadnej wyraźnej tendencji (ani spadkowej, ani wzrostowej), a więc na ich podstawie nie jesteśmy w stanie dokonać predykcji względem popularności referendum tematycznego w nadchodzących latach.

W przypadku referendów lokalnych istotnym czynnikiem jest frekwencja. To ona w głównej mierze decyduje o ważności przeprowadzonego referendum. Jeżeli wymóg frekwencyjny nie zostanie spełniony, referendum uznaje się za nieważne. Rysunek 3 obrazuje średnią frekwencję w referendach tematycznych w kadencji 2014–2018 wobec ogólnej frekwencji we wszystkich referendach w omawianej kadencji. Widzimy, że frekwencja w referendach tematycznych jest prawie dwukrotnie wyższa niż średnia ze wszystkich głosowań. Co zatem na to wpływa? Można pokusić się o stwierdzenie, że średnią frekwencję w kadencji 2014–2018 zaniżają głosowania w referendach odwoławczych⁸. Przyczyną takiego stanu może być fakt, że w przypadku lokalnych referendów odwoławczych organ odwoływany nie wykazuje zainteresowania do podejmowania działań, których celem byłoby zwiększenie frekwencji podczas głosowania referendalnego ze względu na zwiększone ryzyko odwołania tego organu korelujące wraz ze wzrostem frekwencji. Tak wysoka frekwencja wiąże się również z liczbą przeprowadzonych referendów. Stosunkowo nieduża liczba głosowań (26) i zadowalająca frekwencja w głosowaniach ważnych wpływają na zwiększenie średniej frekwencji.

⁸ W przypadku odwołania organów stanowiących JST średnia frekwencja wynosiła niecałe 14%, a w przypadku odwołania organów wykonawczych – niecałe 9%. Zakrzewski, 2020: 13; <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018/> (dostęp 7.01.2022).

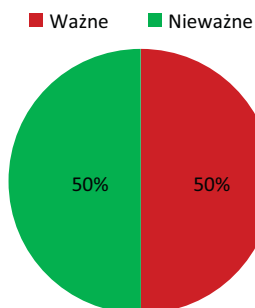


Rysunek 3. Średnia frekwencja w referendach lokalnych kadencji 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów ustalenia wyniku referendum lokalnego dostępnych na stronach BIP gmin, gdzie referendum zostało przeprowadzone.

Kolejnym, ważnym aspektem, który w swoich badaniach wzięliśmy pod uwagę, jest ważność badanych referendów (rysunek 4). Jest to materia, która świadczy o skuteczności partycypowania obywateli we władzy publicznej.

Ważność referendów tematycznych w kadencji 2014–2018



Rysunek 4. Rozkład ważności referendów tematycznych w kadencji 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów ustalenia wyniku referendum lokalnego dostępnych na stronach BIP gmin, gdzie referendum zostało przeprowadzone.

Jeśli chodzi o zagadnienie ważności referendów, to na 26 zbadanych przypadków rozkład ważności jest równomierny – 50% referendów ważnych i 50% referendów nieważnych. Warto byłoby przyjrzeć się powodom takiego stanu – za niepowodzenie tychże referendów odpowiada wymóg frekwencyjny – wynosi on 30% uprawnionych do głosowania. Analizując szerzej wpływ frekwencji, możemy zauważyć, iż w dwóch przypadkach zabrakło niewielkiej liczby mieszkańców, aby referendum było ważne:

- Konstancin Jeziorna – 29,33%,
- Wojcieszów – 29,40%.

W wypadku osiągnięcia przez powyższe gminy progu frekwencji referendalnej rozkład ważności referendów tematycznych prawdopodobnie wyglądałby tak: 57,69% referendów ważnych i 42,31% nieważnych. Zmiana więc byłaby dość istotna nie tylko z punktu widzenia statystycznego, ale również z punktu widzenia lokalnych społeczności.

Konkludując, mimo że referenda merytoryczne są mniej popularne niż referenda odwoławcze, to cechują się one większą skutecznością. Dodatkowo na ich korzyść przemawia większa swoboda i dowolność co do przedmiotu głosowania referendalnego.

Podsumowanie

Referendum lokalne w Polsce wciąż nie cieszy się dużą popularnością, jeśli chodzi o instytucje umożliwiające obywatelom partycypację we władzy publicznej.

W niniejszym artykule przedstawiliśmy zjawisko lokalnych referendów tematycznych w kadencji 2014–2018. Skupiliśmy się na liczbie przeprowadzonych głosowań referendalnych, ich frekwencji i skuteczności. W tym celu użyliśmy metody *case study*, która pomogła możliwie szeroko przeanalizować omawiany problem. Ponadto użyliśmy również metody statystyki opisowej, która była konieczna, aby w pełni przeanalizować zebrane dane statystyczne. Wykorzystanie tych metod pozwoliło na pozytywne zweryfikowanie postawionych hipotez.

H1. Średnia frekwencja w głosowaniach referendalnych w sprawach innych niż odwołanie organów JST jest wyższa niż średnia ze wszystkich głosowań referendalnych w kadencji 2014–2018, co wynika z poczynionych przez nas analiz zgromadzonych materiałów.

H2. Referenda tematyczne charakteryzują się wysoką skutecznością względem pozostałych form referendalnych, ponieważ dotyczą spraw, które cechują się ważnością dla społeczności lokalnych.

W toku naszych analiz udało nam się również odpowiedzieć na postawione pytania badawcze:

- Która forma referendum lokalnego cechuje się większą popularnością?
- Jaką frekwencją charakteryzują się lokalne referenda tematyczne?
- Jaka jest skuteczność lokalnych referendów tematycznych względem wszystkich przeprowadzonych referendów lokalnych w kadencji 2014–2018?

Aby zapobiec dewaluacji instytucji referendum lokalnego, należy rozważyć podjęcie kilku działań:

1. Przeanalizowanie i dostosowanie przepisów referendalnych, tak aby ułatwić społecznościom lokalnym wszczęcie procedury referendalnej, np. wydłużenie terminu zbierania podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego do 90 dni, zmiany wymogów frekwencyjnych oraz ważności referendum.

2. Testowe wprowadzenie głosowań elektronicznych, które mogłoby zwiększyć frekwencję i zainteresowanie referendum wśród młodego pokolenia. Głosowania elektroniczne wiązałyby się z koniecznością opracowania nowego systemu i wymogami zapewnienia bezpieczeństwa podczas oddawania głosu, jak również z dużym nakładem finansowym w celu stworzenia takiego systemu.

Przedstawione w powyższym tekście analizy, wnioski i propozycje rozwiązań mają na celu wznowić dyskusję nad stanem referendum lokalnego w Polsce.

Bibliografia

- Antoszewski, A., Herbut, R. 2004. *Leksykon politologii*. Wrocław: Atla2.
- Bartnicki, S. 2014. Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej. *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”*, s. 6–23.
- Cieśliński, P. 2016. Referendum lokalne w Polsce – ale jakie? *Civitas et Lex* 11/3, s. 28–37.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dane statystyczne odnośnie referendów lokalnych w kadencji 2014–2018, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> (dostęp 13.01.2022).
- Danel, Ł. 2014. Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian. *Zeszyty Naukowe. Cracow Review of Economics and Management* 2, s. 5–19.
- Doliwa, A. 2014. Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią. *Samorząd Terytorialny* 7–8, s. 141–147.
- Dolnicki, B. 2016. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwers.
- Dzwończyk, J. 2011. Ekonomiczny nurt analiz społeczeństwa obywatelskiego. *Zeszyty Naukowe. Cracow Review of Economics and Management* 870, s. 5–15.
- Gabski, M. 2012. Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego. *Samorząd Terytorialny* 7–8, s. 106–119.
- Garlicki, L. 2000. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwers.

- Jureczko, J., 2017. Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2016–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków. *Acta Politica Polonica* 4, s. 57–72.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*. 2000. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 232.
- Kotulski, M. 2017. Referendum lokalne. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3, s. 109–118.
- Kowalik, J. 2014. Referendum odwoławcze w gminie – inicjatywa wyborców czy wybieranych? *Political Preference* 8, s. 127–143.
- Krótki przewodnik po referendum lokalnym*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Krotki_przewodnik_po_ref.pdf (dostęp 10.01.2022).
- Lewandowska-Malec, I. 2011. Skutek prawny referendum lokalnego. *Studia Prawnicze* 1, s. 99–113.
- Maciąg, A. 2013. Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej? W: *Prawnicza i ekonomiczna biblioteka cyfrowa*. Wrocław, s. 23–31.
- Marszałek-Kawa, J., Plecka, D. 2018. *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mielcarek, P. 2014. Metoda case study w rozwoju teorii naukowych. *Organizacja i Kierowanie* 1, s. 105–117.
- Modrzejewski, A. 2010. Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. *Samorząd Terytorialny* 1–2, s. 84–93.
- Musiał-Karg, M. 2010. Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji? *Przegląd Politologiczny* 4, s. 123–134.
- Musiał-Karg, M. 2017. Czym jest demokracja bezpośrednia? W: M. Rachwał (red.). *Uwagowania i mechanizmy partycypacji politycznej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, s. 37–50.
- Olejniczak-Szałkowska, E. 2002. *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Difin.
- Olejniczak-Szałkowska, E. 2008. Wyniki referendum lokalnego i jego skutki w samorządzie terytorialnym. *Samorząd Terytorialny* 7–8, s. 15–31.
- Olejniczak-Szałkowska, E. 2020. Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń. *Samorząd Terytorialny* 4, s. 52–63.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku z 17 marca 1995 r., SA/Bk 393/95. 1995. *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* 4, s. 189.
- Rachwał, M. 2014. Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014. *Kwartalnik Naukowy OAB UW „e-Politikon”* 11, s. 77–98.
- Referenda lokalne w kadencji 2014–2018, <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018/> (dostęp 7.01.2022).

- Referendum lokalne merytoryczne, <http://referendumlokalne.pl/referendum-lokalne-merytoryczne/> (dostęp 3.01.2022).
- Referendum lokalne: rewanz za wybory czy demokracja bezpośrednia? <https://instytut-sprawobywatelskich.pl/referendum-lokalne-rewanz-za-wybory-czy-demokracja-bezposrednia/> (dostęp 9.01.2022).
- Referendum w Jaśle, <https://tvn24.pl/polska/jaslo-referendum-ws-likwidacji-strazy-miej-skiej-ra513257-3292438> (dostęp 10.01.2022).
- Referendum w Jaśle w 2015 roku, <https://prawonadrodze.org.pl/referendum-jaslo-8-lutego-2015-r/> (dostęp 10.01.2022).
- Rost, A., Zawartowski, Ł. 1974. W sprawie form demokracji bezpośredniej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 36, s. 1–14.
- Rulka, M. 2018. Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa. *Samorząd Terytorialny* 7–8, s. 118–130.
- Rytel-Warzocho, A., 2011. Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce. *Studia Wyborcze* 11, s. 29–45.
- Sagan, S. 2001. *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Tybuchowska-Hartlińska, K. 2014. Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym. Czy obywatele chcą partycypacji? *Political Preferences*, s. 117–126.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum. Dz.U. 1995, nr 99, poz. 487.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2001 r. *Kodeks wyborczy*. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. Dz.U. 2018, poz. 130.
- Uziębło, P. 2008. *Ustawa o referendum lokalnym: komentarz*. Warszawa: Oficyna.
- Wehling, H.G. 2007. Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 2, s. 5–19.
- Węglarz, B. 2007. Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (2002–2006). *Samorząd Terytorialny* 7–8, s. 47–54.
- Węglarz, B. 2012. *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Wojdyła, K., Ciepielewski, M. 2015. Partycypacja referendalna mieszkańców województwa małopolskiego w latach 2006–2014 jako przejaw braku współpracy na poziomie lokalnym. *Zarządzanie Publiczne* 31, s. 299–311.
- Wójcik, M. 2015. Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura* 2, s. 33–38.

- Wójcik, M. 2016. Drabina partycypacji obywatelskiej na poziomie polskiego samorządu lokalnego. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach* 1, s. 215–229.
- Wynik Referendum z Jasła, <https://www.jaslo4u.pl/znamy-oficjalne-wyniki-referendum-newsy-jaslo-18264> (dostęp 10.01.2022).
- Zakrzewski, T. 2020. *Referendum lokalne: czas na reformę*. Łódź: Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich.