

Lokalni bezradni

9 lutego 2014

Referenda lokalne są w Polsce coraz powszechniej wykorzystywanym narzędziem próby nacisku społecznego na administrację publiczną. Z reguły są one jednak nieudane. Dlaczego?

SŁABOŚĆ OBYWATELSKIEGO SPRZECIWU

Zwolennicy uważają je za narzędzie demokratycznej, oddolnej zmiany, koniecznej w sytuacji, gdy nieudolna czy skorumpowana władza działa na szkodę lokalnych społeczności. Przeciwnicy chętnie podkreślają fakt, że referenda wiążą się z silną walką partyjną (inspirowaną nierzadko z poziomu centralnego), stanowią niepotrzebne obciążenie samorządowych budżetów oraz utrudniają merytoryczne sprawowanie władzy, szczególnie gdy zwoływane są pod koniec kadencji. Nietrudno jednak spostrzec, że w sytuacji powszechnego deficytu aktywności obywatelskiej referenda stanowią jeden z nielicznych czynników mobilizujących lokalne społeczności do prób oddziaływania na rzeczywistość. Ponadto przykład lokalnych referendów znakomicie pokazuje, jak w naszych realiach kształtują się relacje między zmianami ustrojowymi, wielką polityką, samoorganizacją społeczną i aktywnością obywatelską na szczeblu lokalnym.

Tylko w bieżącej kadencji samorządów (2010-2014) odbyło się do 27 października 2013 roku aż 136 referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego. Załedwie w 16 przypadkach referenda personalne przebiegły po myśli osób, które je zorganizowały i głosowały za odwołaniem lokalnych władz. W ponad 80 proc. przypadków frekwencja była za mała, by samo referendum mogło być ważne. Tylko ta dysproporcja pokazuje, jak niewielkie są realne możliwości oddolnego i efektywnego „sprzeciwu obywatelskiego” wobec władzy. Instrumenty demokracji bezpośredniej nie tylko traktowane są

nieufnie przez przedstawicieli elit władzy. Pozostają poza obszarem zainteresowania znacznej części „milczącego społeczeństwa”. Na przykład z badań Centrum Badania Opinii Społecznej w 2010 r. wynikało, że 66 proc. respondentów nie wiedziało, kto kandydował na stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

KRÓTKA HISTORIA REFERENDUM

Warto przyjrzeć się pokrótce historii ustawodawstwa referendalnego w III Rzeczypospolitej. Instytucja referendum lokalnego stanowi „novum” w dziejach naszego państwa. W II Rzeczypospolitej nie występowała procedura referendum państwowego i lokalnego. W PRL dopiero w maju 1987 r. Sejm uchwalił zmianę konstytucji, wedle której „sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następować może także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum”. Jednak, co zrozumiałe w tamtych realiach, ustawa nie dopuszczała przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego ani lokalnego z inicjatywy obywateli/mieszkańców.

W III RP instytucjonalizacja referendum lokalnego wiązała się z długoletnim procesem zmian na gruncie konstytucyjnym i ustawowym. Przemiany ustrojowe i społeczno-polityczne wiązały się choćby z przywróceniem roli samorządu terytorialnego jako faktycznego elementu sprawowania władzy. I tak ustawa z października 1991 r. przewidywała m.in. referendum w sprawie odwołania rady gminy, przeprowadzane na wniosek mieszkańców. Jednak najistotniejsze znaczenie miała uchwalona w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która utrzymała dotychczasowe prawo społeczności gminnej do decydowania w drodze referendum m.in. o odwołaniu organu samorządu terytorialnego, pochodzącego z wyborów bezpośrednich.

Jesienią 2000 r. przyjęto natomiast ustawę o referendum lokalnym, która umożliwiała przeprowadzenie referendów również na terenie powiatów i województw. Dwa lata później, wraz z przyjęciem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i

prezydenta miasta, przeprowadzono zmiany w ustawie referendalnej. Dały one możliwość odwołania rady i/lub wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Z kolei nowelizacja w ustawie o referendach z 2005 r. określiła, że referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne, gdy weźmie w nim udział nie mniej niż 3÷5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Jako przyczynę tej zmiany – będzie o tym jeszcze mowa – podawano argument, że „wysokie progi ważności referendum sprawiały, że liczba wiążących referendów była znikoma”[1].

Na problemy związane z wciąż obowiązującą ustawą wskazuje dr hab. Piotr Uziębło z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W rozmowie ze mną stwierdził: „Obecna regulacja ma sporo mankamentów. Pomijając te, które wynikają choćby z treści Konstytucji, np. niemożność uchwalania aktów prawa miejscowego bezpośrednio przez mieszkańców, warto zwrócić uwagę na problem wysokiego progu podpisów, które są wymagane pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. O ile 10 proc. w niewielkich gminach stosunkowo łatwo zebrać, o tyle w największych miastach jest to już próg w zasadzie zamykający drogę inicjatywom powstałym „ad hoc. „Dlatego warto byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem progów regresywnych, które malałyby procentowo wraz ze wzrostem liczby wyborców w jednostce samorządu terytorialnego.”

BĘDZIE GORZEJ?

Historia instytucji referendum lokalnego dzieje się na naszych oczach i nic nie wskazuje, żeby władza zamierzała ułatwić obywatelom efektywne korzystanie z takiego narzędzia. W Sejmie trwają prace nad przygotowaną przez zaplecze prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawą o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (stan na koniec listopada 2013 r.). Znalazł się w niej zapis, który może wpłynąć znacząco na przebieg referendów – aby referendum

zostało uznane za ważne, jego frekwencja musi odpowiadać co najmniej takiej liczbie mieszkańców, która wcześniej wzięła udział w wyborach samorządowych. Propozycja zmiany spotkała się z oficjalną aprobatą Związku Miast Polskich, w którego władzach zasiadają głównie prezydenci i burmistrzowie miast. Warto przytoczyć argumenty Jerzego Regulskiego, doradcy prezydenta do spraw samorządu: „Stabilność władz lokalnych jest warunkiem efektywnego rozwoju, a w tym i podnoszenia warunków życia. Dane liczbowe wskazują, że ogromna większość referendum spotkała się z małym zainteresowaniem społeczności lokalnej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że były one zbędne”[2]. Inną opinię na ten temat ma dr Marcin Gerwin, politolog i działacz Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej: „Taka drobna z pozoru zmiana oznacza, że prezydenci miast czy radni mogą stać się w praktyce nieusuwalni. W poprzedniej kadencji na 81 referendum odwoławczych jedynie 14 było ważnych, gdyż w pozostałych nie udało się osiągnąć wymaganego progu frekwencji. Skoro tak wiele referendum odwoławczych było nieskutecznych, jaki sens ma podniesienie tego progu jeszcze bardziej?”[3]

Sens tej proponowanej zmiany – także w kontekście nieważnego referendum stołecznego w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz – wydaje się oczywisty w świetle walk partyjno-politycznych. Utrudnia ona odsunięcie od lokalnej władzy zaplecza politycznego partii, z którą najmocniej jest związany Bronisław Komorowski. Tymczasem w 2005 r. to właśnie Platforma Obywatelska zdecydowanie popierała w sejmie obniżenie progu wyborczego w referendum lokalnym. Wcześniej referenda lokalne były ważne w przypadku, gdy swój głos oddało 30 proc. wszystkich mieszkańców danej gminy/miejscowości. Poseł Waldy Dzikowski z PO mówił wówczas: „Referenda lokalne są nieskuteczne ze względu na próg. One wywołują różnego rodzaju frustracje, brak przekonania do skuteczności prawa. „[...] „Jeżeli się odbywa referendum, to wójt, burmistrz, prezydent nic nie robi w tym kierunku, aby namówić swoich zwolenników do tego, aby poszli do wyborów i zagłosowali za swoim liderem

lokalnym, tylko w zasadzie robi wszystko, żeby nikt nie poszedł do tego referendum. Takie ustawienie proporcji" [tj. obniżenie progu frekwencyjnego] „wymusza to, że musi zabiegać także o poparcie swoich zwolenników, a nie tylko czekać w sposób bierny, że referendum się nie uda"[4]. Dodam, że dziś podobne argumenty przedstawiają zwolennicy obniżenia/zniesienia progu frekwencyjnego dla referendum lokalnego...

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden motyw związany z potencjalnym wprowadzeniem tej ustawy. Otóż znosi ona kryterium frekwencji jako warunek dla ważności referendum lokalnego dla wszystkich tego rodzaju inicjatyw poza tymi, które są organizowane w celu odsunięcia aktualnych władz samorządowych. Okazuje się zatem, że usunięcie „blokad frekwencyjnych” jest traktowane jako korzystny instrument stymulowania aktywności obywatelskiej..., o ile nie dotyczy tych kwestii, które wprost mogą przełożyć się na układ partyjny dominujący na poziomie samorządowym. Zniesienie progów dla referendum merytorycznych podważa także argument o zbędności referendum samorządowych ze względu na niską frekwencję. Każę natomiast zapytać o edukacyjno-obywatelski wymiar wszelkich inicjatyw referendalnych. Mówił o tym portalowi ngo.pl dr Gerwin: „Choć referenda lokalne w Polsce nie mają takiej tradycji jak w Szwajcarii, to mogą one zyskać na znaczeniu, jeżeli mieszkańcy zobaczą, że decyzje podejmowane przez nich w ten sposób są wprowadzane w życie”[5].

Projekt prezydenckiej ustawy niejednoznacznie ocenia Piotr Uziębło. Zwraca uwagę na trzy kwestie: „Pierwsza dotyczy tzw. referendum odwoławczego. W tym przypadku propozycja musi być oceniona negatywnie, gdyż w praktyce powoduje niemożność odwoływania piastunów mandatów samorządowych. Dotychczasowy wymóg, zakładający próg frekwencji na poziomie 60 proc. uczestników wyborów, w których dany organ został wybrany, pokazał, że z jednej strony może dochodzić do odwoływania organów, ale z drugiej nie ma to masowego charakteru. Zresztą

to właśnie to referendum cieszy się największą popularnością, więc jego zablokowanie będzie musiało mieć negatywny wpływ na ewentualne zmiany w poziomie partycypacji lokalnej. Druga kwestia to zniesienie progu frekwencji w odniesieniu do referendum problemowych, aczkolwiek jest to nieco pozorne działanie: organ wykonawczy uznaje, że kwestia, która ma być rozstrzygana, wiąże się z wydatkami budżetowymi, a to powoduje powiązanie referendum problemowego z samoopodatkowaniem, co niejako przywraca wymóg 30-procentowej frekwencji jako warunek jego wiążącego skutku. Po trzecie zaś pojawia się karencja, która powoduje, że wynik referendum jest wiążący przez dwa lata, nie dłużej jednak niż do końca kadencji organów samorządowych.”

TWARDE DANE I (CHYBIONE) KONKLUZJE

Przygotowując sobie grunt do ustawowego podniesienia progu referendalnego dla inicjatyw odwołujących władze samorządowe, Kancelaria Prezydenta opracowała raport o referendum lokalnych (datowany na 6 września 2013 r.)[6]. Dzięki dokumentowi mamy lepszy wgląd w ten fragment polskich realiów. I jakkolwiek dane w nim zawarte nie ujmują ponad dwudziestu późniejszych referendum, są miarodajne. Z raportu dowiadujemy się, że „w trakcie kadencji 2010-2014 władz samorządowych odbyło się 111 referendum lokalnych w sprawie odwołania organu jednostek samorządu terytorialnego przed upływem kadencji” – w tym 81 referendum dotyczących organów wykonawczych oraz 30 – organów stanowiących (podwójne). W sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta referenda odbyły się w 55 gminach, w kwestii odwołania włodarza i rady – w 26 gminach, a w 4 gminach dotyczyły odwołania rady.

Ważnych okazało się 16 inicjatyw referendalnych. W ich wyniku odwołano: a) 5 rad gminy (Żagań – woj. lubuskie, Nowinka – woj. podlaskie, Bytom – woj. śląskie, Piekoszów – woj. świętokrzyskie, Elbląg – woj. warmińsko-mazurskie); b) 3 wójtów gmin (Lewin Kłodzki – woj. dolnośląskie, Wiżajny – woj. podlaskie, Piekoszów – woj. świętokrzyskie); c) 6 burmistrzów

miast (Żagań – woj. lubuskie, Raciąż – woj. mazowieckie, Wojkowice – woj. śląskie, Ostróda – woj. warmińsko-mazurskie, Kłodawa – woj. wielkopolskie, Nasielsk – woj. mazowieckie); d) 2 prezydentów miast (Bytom – woj. śląskie, Elbląg – woj. warmińsko-mazurskie). Najwięcej referendów przeprowadzono w woj. śląskim – 18, a najmniej w kujawsko-pomorskim i podkarpackim – po 1. W sprawie odwołania organów gminy najniższą frekwencję zanotowano w sprawie odwołania wójta gminy Jeleśnia (woj. śląskie) – 3,39 proc., a najwyższa była w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki (woj. dolnośląskie) – 48,83%. Średnia frekwencja referendów lokalnych w sprawie odwołania władz samorządowych wyniosła 17,87 proc. W ponad 80 proc. przypadków frekwencja nie osiągnęła wymaganego progu, który wynosił od 20 do 40 proc. uprawnionych do głosowania, z czego wynika, że od 60 do 80 proc. mieszkańców zignorowało referendum.

W kwestii wniosków oraz badań przeprowadzonych w jego ramach raport sprawia wrażenie pisanego pod określoną tezę. Dość dobrze ukazuje to poniższy, z konieczności dłuższy cytat wraz z podsumowującym go wnioskiem autorów: „Na prośbę Kancelarii Prezydenta RP przeprowadzono w ramach projektu „Decydujemy Razem” sondę w dziesięciu gminach, w których odbędą się referenda w sprawie odwołania władz we wrześniu 2013. Pytania kierowano do odwoływanych wójtów i burmistrzów, przewodniczących rad oraz inicjatorów referendów. W ogromnej większości przypadków napotkano niechęć udzielania jakichkolwiek informacji na temat przyczyn wniosków o odwołanie władz. Nawet inicjatorzy referendów nie chcieli lub nie umieli odpowiedzieć konkretnie, jakie są powody niezadowolenia, używając jedynie ogólników. W jednym tylko przypadku stwierdzono powody konkretne, związane z zarzutami prokuratorskimi. Również nie umiano odpowiedzieć na pytanie, jakie podejmowano wysiłki, aby zażegnać konflikt bez uciekania się do referendum. Większość odpowiedzi sprowadzała się do stwierdzenia, że strona przeciwna jest arogancka i nie ma możliwości prowadzenia z nią jakichkolwiek rozmów. Nasuwa się

więc wniosek, że powodem referendów są spory personalne, a nie rzeczywiste”.

Jest to wniosek dalece nietrafiony, gdyż sam raport przytacza przedstawiane przez organizatorów i zwolenników przyczyny poszczególnych inicjatyw lokalnych. Ponadto jeśli powyższa sonda przeprowadzona w dziesięciu gminach obejmuje zarówno władze, przeciw którym zorganizowano referenda, jak i ludzi, którzy podjęli o nie starania, to otwarte zostaje pytanie, w jakim stopniu samorządowym włodarzom było na rękę nieudzielenie merytorycznej odpowiedzi o przesłanki prób ich odwołania albo wskazanie przyczyn personalnych czy politycznych/partyjnych. We wnioskach raportu brzmi dalekie echo czasów PRL, gdy każda aktywność na niwie publicznej niezgodna z racją władzy była dyskredytowana jako „polityczna”.

Równocześnie jedną z konkluzji dokumentu jest to, że koszty nieważnych referendów obciążyły budżety gmin w ostatniej kadencji na około 2,1 mln zł, a ważnych na około 700 tys. zł. Raport, choć nie wprost, sugeruje, że w pierwszym przypadku mamy do czynienia z marnotrawstwem środków publicznych. Ale jasno już do tego argumentu odwołuje się Regulski: „To są koszty istotne, szczególnie w obecnej sytuacji, gdy brakuje środków nawet na ważne zadania. Warszawskie referendum ma podobno kosztować milion złotych. Co można by innego za milion uzyskać, na przykład w szkołach czy żłobkach?”[7] Mateusz Klinowski, radny z Wadowic, inicjator tamtejszego, nieudanego referendum odwoławczego, które odbyło się 27 października, mówi w rozmowie ze mną: „Demokracja kosztuje, a referenda są jej częścią. Poza tym gdyby władza podejmowała dialog z mieszkańcami, nie byłoby impulsów do organizowania referendów. Odwołanie niekompetentnych rządów może pomóc zaoszczędzić miliony (tak mogłoby być w przypadku Wadowic) – kosztem około 30 tys. złotych. Dodatkowo pieniądze z organizacji referendum zostają w gminie – większość wydatków to diety członków komisji, a więc zarobek mieszkańców. Lepiej, żeby burmistrz

musiał rozdać ludziom pieniądze, niż żeby wyrzucił je w nietrafione inwestycje czy premie dla urzędników.”

DLACZEGO LUDZIE CHCĄ REFERENDUM?

Jakie cele stawiają sobie na ogół lokalne komitety referendalne wnioskujące o odwołanie władz? W październiku 2013 r. Polska Agencja Prasowa podała obszerną informację na temat najczęstszych przyczyn zwoływania lokalnych referendów personalnych. Pokazują one równocześnie największe bolączki dzisiejszej, nie tylko prowincjonalnej Polski. Wśród powodów odwołania aktualnych władz organizatorzy referendów często przedstawiają: likwidację placówek oświatowych (Bytom, Kłodawa, Radymno), złe gospodarowanie budżetem gminy (np. Rytro, Ostróda, Janowiec), nieudolną politykę inwestycyjną (Słupsk, Lewin Kłodzki, Nasielsk). Także wspomniany raport „prezydencki” podaje najczęściej występujące przyczyny sięgania po referendum w celu odwołania lokalnych władz. Obok wyżej wskazanych motywów wymieniane są również: brak współpracy między burmistrzem a radą miasta, nieudolna polityka kadrowa władz, nepotyzm, nadinterpretacja prawa, brak konsultacji społecznych, zbyt ścisła współpraca z władzami kościelnymi, skandale obyczajowe z udziałem władz samorządowych, „osobiste animozje”.

Uwarunkowania systemowe nakładają się bardzo często na czysto lokalne. W Brzeszczach, gdzie udane referendum odbyło się 6 października 2013 r., mieszkańcy stawiali burmistrz Teresie Jankowskiej zarzut doprowadzenia do zapaści kulturalnej miasta. Z kolei przyczynami odwołania w referendum prezydenta Elbląga Grzegorza Nowaczyka były: podniesienie czynszów w mieszkaniach komunalnych, zamknięcie basenu miejskiego oraz doprowadzenie do komunikacyjnego paraliżu miasta.

MIMO WSZYTSKO MOŻNA

Bytom jest jednym z nielicznych miejsc, gdzie obywatelska inicjatywa zakończyła się sukcesem. Tamtejsze referendum

odbyło się 17 czerwca 2012 r. Jego celem było odsunięcie od władzy prezydenta miasta Piotra Koję oraz ówczesnej rady miasta. Za odwołaniem tego pierwszego było 28 154 mieszkańców Bytomia, przeciwko – 771. W głosowaniu wzięło udział 28 925 osób – aby okazało się ważne, do urn musiało pójść co najmniej 21 835 osób. Z kolei za odwołaniem rady miejskiej opowiedziało się 28 019 osób, przeciwko było 865. W tym przypadku oddano w sumie 28 884 głosów, gdy ich liczba wymagana wynosiła 28 638. Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza, uprawnionych do głosowania było 134 672 mieszkańców Bytomia, a frekwencja wyniosła 21,76 proc.

Zbiorczy wniosek o odwołanie lokalnych władz złożono w kwietniu 2012 r. Pod listą dotyczącą odwołania prezydenta miasta zebrano ponad 20 tys. podpisów. Z kolei tę dotyczącą odwołania rady miejskiej podpisało ponad 18 tys. bytomian. O przyczynach zorganizowania akcji referendalnej opowiada „Nowemu Obywatelowi” Henryk Bonk, jeden z jej współorganizatorów: „Kroplą, która przelała czarę goryczy, była decyzja o likwidacji znanej i uznanej szkoły w naszym mieście, „Elektronika”. Towarzyszyły temu różnorakie formy protestu, prowadzone na poważną skalę. Wymienię choćby głośny strajk okupacyjny prowadzony przez uczniów szkoły. Początkowo był on wspierany przez rodziców i grono pedagogiczne, a następnie także przez znaczną część mieszkańców. Wydarzenie to poza lokalnymi mediami relacjonowały ogólnopolska prasa, telewizja i radio.”

Jednak prezydent Koj (projektodawca decyzji likwidacyjnych) oraz stojący za nim radni nie podjęli dyskusji z protestującymi. W trakcie spotkań z mediami oraz mieszkańcami miasta twardo podtrzymywali zamiar likwidacji szkoły. „Działo się tak pomimo merytorycznej krytyki prowadzonej przez przeciwników tego pomysłu. Postawę władz uznawano za zarozumiałą i butną. A przecież już wcześniej krytykowano władzę za styl rządzenia daleko odbiegający od oczekiwań mieszkańców” – opowiada Bonk. Czym wcześniej naraziły się

ówczesne władze Bytomia jego mieszkańcom? Choćby tym, że nie bacząc na opinie, wprowadziły nowe, powszechnie krytykowane logo miasta. Narzucono je na przykład taksówkarzom, grożąc grzywnami za brak oznakowania pojazdów. Długo trwała także walka bytomian o zmiany w funkcjonowaniu strefy płatnego parkowania, choć okazało się, że część opłat jest pobierana bezprawnie. Nie zmieniono jednak tych praktyk, dopóki nie wymusiły tego interwencje nadzorcze wojewody. Ponadto bez konsultacji społecznych wprowadzono tzw. opłatę deszczową (rozliczenie za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych). „Wszelkie próby i projekty złagodzenia obciążeń finansowych tymi opłatami były bezdyskusyjnie odrzucane” – stwierdza mój rozmówca.

Pomysł na referendum lokalne wyszedł od grupy związanej z likwidowaną szkołą. Zwróciła się ona o pomoc do radnych opozycji oraz środowisk przeciwnych prezydentowi. Gdy okazało się, że „Elektronik” i tak zostanie zlikwidowany, punkty ciężkości przeniesiono na inne aspekty rządów prezydenta Koja i rady miasta, negatywnie oceniane przez bytomian. Co ostatecznie zdecydowało o sukcesie? „Kluczem okazała się zdecydowana grupa ludzi oraz dobra organizacja. Docieraliśmy do mieszkańców poprzez wszelkie możliwe formy komunikacji: publikacje prasowe, akcje ulotkowe, spotkania, fora internetowe, dedykowaną stronę internetową, profile na portalach społecznościowych, własne pismo referendalne. Przygotowywaliśmy także relacje filmowe ze spotkań organizowanych w Bytomiu oraz z sesji rady miejskiej, gdy przedmiotem obrad były sprawy reorganizacji szkolnictwa. Reforma dotyczyła bowiem kilkunastu szkół, nie tylko „Elektronika”” – podkreśla Bonk.

Na tym nie koniec. Podpisy pod wnioskami referendalnymi zbierano w różnych lokalach i firmach w całym mieście. Ich lista adresowa była publikowana w prasie lokalnej i na stronach internetowych. Osoby prywatne brały listy w punktach kontaktowych lub pobierały je w Internecie, zbierały podpisy i

dostarczały komitetowi referendalnemu. Prócz tego w centrum miasta, w okolicach targowisk i kościołów funkcjonowały stale stoliki, przy których można było złożyć podpis i zaopatrzyć się w ulotki oraz druki informacyjne. W lokalu wynajętym przez referendystów prawie nieustannie trwały dyżury, spotkania i konsultacje. „To wszystko przekonało mieszkańców, że za referendum stoi grupa poważnych ludzi, a nie garstka pieniaczy, kombinatorów czy karierowiczów, jak próbowali przekonywać rządzący Bytomiem „- twierdzi Bonk.

Rzeczywiście, władze miasta usilnie starały się storpedować inicjatywę. Najpierw próbowały zlekceważyć referendalny ferment, ale gdy poczuły realne zagrożenie, zorganizowały szeroko zakrojoną akcję ogłoszeniową i billboardową pod hasłem: „Nie idę na referendum”. Jako argument przedstawiano choćby „zbędne koszty”, jakie niósł obywatelski protest i ewentualne nowe wybory (organizacja referendum kosztowała ostatecznie około 300 tys. zł). Pojawiły się także oskarżenia o ambicje polityczne inicjatorów akcji, próby zastraszania organizatorów. Na łamach lokalnej prasy prezydent Koj zwracał się do bytomian: „Wszystkich mieszkańców proszę, żeby nie brali udziału w referendum”. Bezskutecznie.

Przeprowadzając ocenę obecnego systemu referendalnego i sukcesu bytomskiej inicjatywy, Henryk Bonk stwierdza: „Referendum to dobre i właściwe dla demokracji narzędzie weryfikacji decyzji wyborczych. Można wyobrazić sobie wiele jego modeli i żaden nie będzie doskonały. Trzeba po prostu przymierzyć się do aktualnie obowiązujących uwarunkowań formalnych. W Bytomiu zrobiliśmy to skutecznie. Włodarze miasta bardzo nam pomogli swoją niezwykle zarozumiałą postawą. Decydujące znaczenie miała jednak dobra organizacja grupy referendystów i kapitalne wykorzystanie wszystkich argumentów przemawiających na niekorzyść ówczesnej władzy. Przy tym sposób artykułowania naszych racji był profesjonalny.”

WŁADZA PRZECIW MIESZKAŃCOM

Pod koniec czerwca 2012 r. w biurze Komisarza Wyborczego Delegatury Państwowej Komisji Wyborczej w Wałbrzychu złożono wnioski o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania władz Kłodzka. Usunięcia z urzędu tamtejszego burmistrza Bogusława Szpytmy i miejskich radnych domagało się 2827 mieszkańców – wymagana minimalna liczba podpisów pod wnioskiem w tej sprawie wynosiła 2295. Rządzącej ekipie zarzucano „nepotyzm, prywatę i arogancję”. Referendum (nieważne) odbyło się ostatecznie 21 października 2012 r. W głosowaniu wzięło udział niemal 4800 mieszkańców Kłodzka (frekwencja wyniosła 20,8 proc.). Za odwołaniem burmistrza głosowały 4553 osoby, przeciw – 190. W przypadku rady miasta za jej odwołaniem opowiedziało się 4575 osób, a przeciw było 170. Aby referendum było ważne, powinno wziąć w nim udział – w przypadku głosowania ws. odwołania burmistrza – 6338 osób, a w przypadku rady miasta – 6342 osoby. Uprawnionych do głosowania było 22 957 mieszkańców.

Włodarze Kłodzka bardzo szybko podjęli starania, aby zniechęcić mieszkańców zarówno do podpisywania się pod referendalnym wnioskiem, jak i do udziału w samym referendum. Najpierw przeprowadzono akcję „Chroń swój PESEL”. Jej promotorem był urząd miasta, działający we współpracy z komendą powiatową policji i tamtejszą strażą miejską. Bardzo trudnym logistycznie zadaniem okazało się z kolei znalezienie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta miejsca na informację o zamiarze przeprowadzenia referendum. A gdy już stosowny plakat zawisł, dzień w dzień zrywali go „nieznani sprawcy”. Później było już tylko gorzej: „Miasto wyznaczyło miejsca do bezpłatnego rozplakatowania informacji o referendum, ale wybrało te najmniej eksponowane” – mówi mi Zygmunt Jakubczyk, pełnomocnik Grupy Inicjatywnej Referendum Lokalnego, poseł na Sejm RP II kadencji z listy Unii Pracy. Następnie w ramach skrupulatnie przeprowadzanej kampanii na rzecz ładu i porządku... zrywano plakaty inicjatywy obywatelskiej przygotowującej przedsięwzięcie. Zgłoszone policji przypadki niszczenia plakatów nie znalazły epilogu w postaci postawienia zarzutu łamania ustawy o referendum lokalnym.

W tym samym czasie, gdy straż miejska prowadziła antyreferendalną akcję „na rzecz porządku”, w mieście rozlepiano plakaty przedstawiające w jasnym świetle urzędującą władzę. Wykorzystywano do tego zarówno miejsca publicznie dostępne, jak i te pozostające w użytku urzędu miasta. Już w trakcie ciszy wyborczej na kłódzkich telebimach wyemitowano spot informujący o ośmiu milionach nadwyżki w budżecie miasta. Odpowiednie organy nie dopatrzyły się w tym nadużycia. „Czasem odnosiłem wrażenie, że nawet komitet wyborczy, w którego gestii było zadbanie o jak najlepszy przebieg referendum, jest przychylniejszy władzom miasta. Znamienne, że 21 października nie zdecydowano się na powołanie niestałych komisji obwodowych, choćby w szpitalach. Za to gdy trzeba wybierać władzę, wtedy komisje wyborcze idą do kryminału i do ciężko chorych” – podkreśla pełnomocnik inicjatora referendum.

Jego zdaniem przebieg wydarzeń ma wymiar nie tylko lokalny. Przykład Kłódzka daje rozeznanie w tym, jak działają wzajemne grupy wsparcia w ramach istniejących, zblatowanych ze sobą struktur lokalnej władzy: „Mieliśmy przeciw sobie wszystkie publiczne instytucje, w dodatku z pieniędzy miasta sfinansowano między majem a październikiem 2012 r. kilka przedsięwzięć, które traktuję jako wymierzone w inicjatywę referendalną. My uzbieraliśmy własnymi siłami 5 tys. złotych, które posłużyły na wydrukowanie i rozlepienie plakatów. Dysproporcja jest wyraźna” – mówi Jakubczyk.

JAK ZNIECHĘCAĆ LUDZI

Prawie rok później odbyło się referendum w Wadowicach. Inicjatywa Wolne Wadowice, która doprowadziła do jego zorganizowania, zebrała pod wnioskiem o przeprowadzenie głosowania ponad 3,5 tys. podpisów. Celem było odwołanie rady miasta oraz rządzącej piątą kadencję burmistrz Ewy Filipiak. Uprawnionych do głosowania było ponad 30 tys. osób. Próg ważności wynosił 8100 mieszkańców. Jednak w referendum wzięło udział tylko 4200 obywateli Wadowic (14,05 proc.). Co znamienne, za odwołaniem burmistrz głosowało 96,48 proc.

głosujących, a za odwołaniem rady miasta – 97,03 proc. Warto zwrócić uwagę, że bardzo często właśnie tak kształtują się wyniki referendum nieważnych ze względu na istniejący próg wyborczy. Jeśli zostanie on podwyższony, to mechanizmy formalne będą jeszcze bardziej chroniły lokalne władze przed oporem społecznym i skutecznie będą przekonywać o bezcelowości prób uruchomienia demokratycznych procedur.

Inicjatorem referendum był Mateusz Klinowski, lokalny polityk, wykładowca Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W rozmowie ze mną, zapytany o systemowe przyczyny „blokad referendalnych”, stwierdza: „Jest to przede wszystkim próg frekwencyjny, który skłania odwoływane organy do podejmowania działań zniechęcających do głosowania, z zastraszaniem i szantażowaniem pracowników gminnych włącznie. W Wadowicach posunięto się do niszczenia samochodów zwolenników głosowania, wybijania szyb, otwartych szantaży. Sprawy z 250 kk i innych paragrafów toczą się i toczyć się będą, ale ludzie zwyczajnie bali się głosować. Również składy komisji wyborczych są elementem odstraszaającym przy istnieniu progu frekwencji – zasiadają tam urzędnicy i prezesi spółek miejskich desygnowanych przez burmistrza oraz dyrektorzy szkół. Żaden z pracowników tych instytucji nie pójdzie głosować w takiej sytuacji!”

Podobnie jak w przypadku Kłodzka, także w Wadowicach reprezentanci lokalnej władzy grali właśnie na zniechęcenie do udziału w referendum. I to w sposób nader ostentacyjny. W czerwcu, podczas niedzielnej akcji zbierania podpisów pod wnioskiem o referendum, urzędnicy magistratu, Anna Makuch i Stanisław Kotarba (rzecznik prasowy burmistrza), próbowali fotografować zbiórkę i odczytać nazwiska wpisujących się osób. Pechowo dla siebie zostali nagrani kamerą podczas tych działań, a materiał zamieszczono w Internecie (zobacz [TUTAJ](#)). Poza tym niszczone i kradzione banery inicjatorów referendum, zamaľowywano plakaty z datą referendum. Na gorącym uczynku przyłapano jednego z radnych z ugrupowania wspierającego panią

burmistrz. Niemal kompletnie to wszystko nie zainteresowało policji. Ale gdy zwolennicy referendum wywiesili plakaty informacyjne na tablicach i słupach ogłoszeniowych w centrum Wadowic, korygując w ten sposób „niedopatrzenie” władz miasta, pracownicy gminy bardzo szybko przystąpili do ich usuwania w asyście odpowiednich służb.

Osobnym problemem jest możliwość złamania tajności referendum. W Wadowicach rzecznik prasowy burmistrza stwierdzał, że zamierza z imienia i nazwiska poznać uczestników głosowania. W małych miasteczkach takie uwagi muszą brzmieć groźnie dla potencjalnych uczestników akcji skierowanych przeciw władzom. Tym bardziej że art. 60 ustawy o referendum lokalnym przewiduje zdeponowanie dokumentacji referendalnej u prezydenta, burmistrza lub wójta („sic!”). Dodatkowo art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym stwierdza, że głos nieoddany nie jest neutralny dla wyniku. Całościowo umożliwia to wgląd w informacje, kto brał udział w inicjatywie, co „de facto” narusza zasadę tajności głosowania powszechnego. Ponadto osoby organizujące nie mogły zgłaszać się do komisji referendalnych ani być mężami zaufania – za to mieli tam dostęp ludzie z najbliższego otoczenia pani burmistrz. Klinowski opisuje: „Tak stanowią regulacje. Burmistrz obsadza komisje zaufanymi ludźmi, w dodatku takimi, którzy są przełożonymi w pracy znacznych grup mieszkańców. My musimy robić otwarty nabór na członków komisji (co samo w sobie jest w porządku), bo sami nigdzie nie możemy zasiadać”. Kto jeszcze miał utrudniony udział w referendum? Wadowicki działacz stwierdza na blogu: „Dyrektorzy różnych gminnych jednostek (szkół i przedszkoli) oraz prezesi miejskich spółek. W części z nich pracownikom zapowiedziano, że udział w głosowaniu wiąże się z utratą pracy, w ten sposób z głosowania wyeliminowano kilka tysięcy osób – na tyle obliczam elektorat zatrudnionych i najbliższych rodzin”[8].

REFERENDUM W SŁUŻBIE DEMOKRACJI

Bez ogródek na temat pożytków z wysokiego progu frekwencyjnego

płynących dla partii politycznych wypowiedział się Regulski: „Przez absencję w referendach dotyczących odwołania władz można uzyskać pożądany wynik, bo ci, którzy są zadowoleni z aktualnych władz albo są niezainteresowani ich zmianą, w referendum po prostu nie uczestniczą. Dlatego we wszystkich dotychczasowych przypadkach przedstawiciele władz, które się bronią przed odwołaniem, wzywali do absencji. I o to nie można mieć do nich pretensji, bo logika postępowania wynika z istniejącego prawa. Tak było zawsze niezależnie od orientacji politycznej. Postępowali tak wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, tak prawicowi, jak i lewicowi. Wystarczy przypomnieć sobie wypowiedzi polityków w przeszłości. Dziś często ci sami ludzie mówią co innego. Oczywiście można wzywać do udziału w referendum i głosowaniu przeciw odwołaniu. Ale byłoby to bardzo ryzykowne. Takie postępowanie byłoby może zgodne z ideą partycypacji obywatelskiej, ale działaniem wbrew własnym interesom. ”

Jego zdaniem można by np. rozważyć rezygnację z progów referendalnych, przy równoczesnym wzmocnieniu innych kryteriów, np. dotyczących liczby zebranych podpisów w sprawie organizacji referendum. Po pierwsze mogłoby to poskutkować eliminacją referendów z góry skazanych na niepowodzenie i uniknąć kosztów. Dodatkowo nie można byłoby wygrać referendum poprzez wzywanie do absencji – przeciwnie, należałoby wzywać do udziału w głosowaniu. W konkluzji pada stwierdzenie: „Byłoby to na pewno bardziej spójne z właściwymi zachowaniami obywatelskimi, ale wymagałoby dość głębokiej zmiany nie tylko ustaw, ale i filozofii dotyczącej referendów”[9].

Dr hab. Piotr Uziębło uważa z kolei, że zniesienie progów referendalnych byłoby korzystne w perspektywie długoterminowej, gdyż przyczyniłoby się do wzrostu znaczenia mechanizmów partycypacyjnych: „Osoby, które nie głosują, nie będą brane pod uwagę przy wyborze określonych opcji. Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że ci mieszkańcy, którzy będą chcieli mieć wpływ na sprawy lokalne, widząc konsekwencje

swojej absencji, z pewnością zastanowią się nad głosowaniem podczas kolejnego referendum. Dlatego nie bałbym się ryzyka, że znacząca mniejszość będzie decydować o funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego. „Zapytany, czy referenda lokalne mogą przysłużyć się rozwojowi aktywności obywatelskiej, odpowiada: „To może być skuteczny instrument, o ile będzie stanowił regularnie wykorzystywane narzędzie partycypacyjne. Aby mówić o rozwiązaniach systemowych, trzeba byłoby powiązać je z innymi mechanizmami, takimi jak: inicjatywa uchwałodawcza obywateli, wysłuchanie publiczne czy wiążący budżet partycypacyjny. Tylko wtedy będzie możliwe zbudowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, a to jest warunek „sine qua non” jego działania na szczeblu ogólnokrajowym”.

Przykłady Kłodzka i Wadowic pokazują, że obok „barier referendalnych” mamy do czynienia z bardzo trudną dla obywateli rzeczywistością Polski prowincjonalnej. W znacznym stopniu wyznacza ją poczucie bezkarności władzy oraz obojętność społeczna. W tle są jeszcze niekorzystne dla znacznej części społeczeństwa czynniki społeczno-gospodarcze. W naszych realiach nawzajem warunkują się niski kapitał kulturowy i ekonomiczny oraz niskie standardy polityczne i obywatelskie. Mogą się one do tego kumulować – zamierzone podwyższenie przez prezydenta Komorowskiego progu referendalnego, dyktowane rzekomą troską o jakość lokalnej demokracji i samorządowe budżety, świetnie współgra z działaniami tysięcy lokalnych urzędników, przyzwyczajonych do paternalistycznych wzorców sprawowania władzy w coraz bardziej klasowo urządzonym społeczeństwie. Z drugiej jednak strony przykład Bytomia wskazuje, że nawet w obrębie obecnie funkcjonującego systemu obywatele mogą odnieść sukces, choć trudno ukryć, że dopiero ogromny nakład pracy i kilka wyrazistych symboli protestu (likwidacja szanowanej szkoły) pozwoliły referendystom przekroczyć o stosunkowo niewiele barierę gwarantującą sukces.

To właśnie te sposoby nieformalnej – a przez to bardzo trudnej do zdiagnozowania jako bezprawie domagające się sądu – działalności mogą być przyczyną obojętności na sprawy publiczne. „Apatia społeczna jest problemem, ale dopóki istnieje próg frekwencyjny, będzie ona wspierana na różne sposoby przez miejscowe władze. Jeżeli chcemy aktywizacji społecznej, ten próg trzeba znieść – wówczas burmistrz będzie pierwszą osobą, która będzie nawoływała do głosowania, a pracownicy urzędów i spółek pierwszymi przy urnach. A tam... każdy już jest wolny i może zagłosować według własnego zdania” – mówi Mateusz Klinowski.

Obecna sytuacja zdecydowanie utrudnia budowanie demokracji innej niż iluzoryczna. I w tym sensie po dwudziestu latach III Rzeczypospolitej wciąż jesteśmy gdzieś na początku drogi ku społeczeństwu podmiotowemu i samorządnemu oraz państwu transparentnemu, wiarygodnemu i rzetelnie wypełniającemu swoje zobowiązania. Niestety, im więcej ludzie, którzy nami rządzą, mówią o trosce o dobro demokracji i życia obywatelskiego, tym coraz częściej są powody do obaw, czy nie jesteśmy manipulowani. Casus referendum lokalnych jest tutaj dobitny. Ich rosnąca popularność świadczy, że aktywność obywateli wzrasta, poszerzając tym samym nasz skromny kapitał społeczny. Ale realia przeprowadzania referendum, ich frekwencja oraz wyniki ukazują, że państwo wciąż jest dla Polaków bardzo trudnym przeciwnikiem.

Autor: Krzysztof Wołodźko

Źródło: [Nowy Obywatel](#)

PRZYPISY

[1]

http://www.referendumlokalne.pl/historia_ustawodawstwa_referendalnego.html (stan na 04.11.2013).

[2]

<http://www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulsk>

[i-referenda-lokalne.html](#) (stan na 13.08.2013).

[3] <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/867572.html> (stan na 25.04.2013).

[4] <http://gibala.natemat.pl/71551,frekwencyjna-amnezja-platfor my> (stan na 04.11.2013).

[5] <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/867572.html> (stan na 25.04.2013).

[6] http://slimak.onet.pl/_m/nb/biznes/redakcja/20130925/refere nda_lokalne_raport_kprp.pdf -stan na 04.11.2013).

[7]
<http://www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulsk i-referenda-lokalne.html> (stan na 13.08.2013)

[8] <http://mateuszklinowski.pl/2013/11/04/na-referendum-precz/> (stan na 04.11.2013).

[9]
<http://www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulsk i-referenda-lokalne.html> (stan na 13.08.2013).