

Katarzyna Wojdyła
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: wojdyla.kasia@gmail.com

Mateusz Ciepielewski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: mateusz.ciepielewski@gmail.com

PARTYCYPACJA REFERENDALNA MIESZKAŃCÓW WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W LATACH 2006—2014 JAKO PRZEJAW BRAKU WSPÓŁPRACY NA POZIOMIE LOKALNYM

Abstract

Participation of citizens in referendums in the province of Małopolska in the years 2006—2014 as a manifestation of a lack of cooperation at local level

Participation is a very important process in the context of a democratic state. The basis of democracy is citizen participation in governance and making key decisions for society. The aim of this paper is to identify the level of involvement of the residents of Małopolska's commons and cities in decision-making by local referendum.

In this paper there are presented the basic definitions of the referendum and its models described by type classification. In the following part of this article there has been presented the concept of participation, its variations, and its reference in relation to the concept of participation referendum. On the basis of the referendum turnout data authors made the identification of the citizen participation in this institution of direct democracy.

Key words: local referendum, participation, turnout, voivodenship Małopolska

Streszczenie

Partycypacja to proces niezwykle ważny w kontekście państwa demokratycznego. Podstawą demokracji jest bowiem uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy i podejmowaniu najważniejszych dla społeczeństwa decyzji. Celem niniejszej pracy jest identyfikacja poziomu zaangażowania mieszkańców gmin i miast województwa małopolskiego w proces podejmowania decyzji poprzez referendum lokalne.

W artykule zostały zaprezentowane podstawowe definicje referendum oraz opisano jego typy ze względu na rodzaj klasyfikacji. W dalszej części tekstu przedstawiono pojęcie partycypacji, jego odmiany oraz odniesienie ich do pojęcia partycypacji referendalnej. Na podstawie danych dotyczących frekwencji referendalnej dokonano identyfikacji uczestnictwa mieszkańców województwa w tej instytucji demokracji bezpośredniej.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, partycypacja, frekwencja wyborcza, województwo małopolskie

Wprowadzenie

Najważniejszym elementem rozwoju jest współpraca. To uniwersalne stwierdzenie idealnie wpisuje się w tematykę niniejszego opracowania, którego celem jest ukazanie, że partycypacja referendalna to przejaw współpracy i powinna służyć rozwojowi na poziomie lokalnym. Jak wiadomo, aktywność obywateli wiąże się z możliwością wpływania na podejmowane decyzje. Zaangażowanie w sprawy regionalne nie tylko pozwala zidentyfikować potrzeby mieszkańców, ale także jest sygnałem świadomego uczestnictwa w życiu społecznym. Szybki rozwój na poziomie lokalnym możliwy jest dzięki szerzeniu idei partnerstwa między samorządem a obywatelami. Możliwość uczestnictwa w życiu publicznym wiąże się z rozwojem demokracji bezpośredniej, która polega na podejmowaniu decyzji ogólnokrajowych lub lokalnych przez obywateli. Głównymi formami demokracji bezpośredniej są: referendum, inicjatywa ludowa, weto ludowe, konsultacje społeczne. W niniejszym opracowaniu analizie zostaną poddane referenda lokalne, które zostały przeprowadzone w województwie małopolskim w latach 2006–2014.

Istota referendum oraz jego aspekty prawne na gruncie polskim

Jedną z podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej jest referendum, nazywane również głosowaniem ludowym. Słowo pochodzi od łacińskiego słowa *referendum* – to, z czym należy się odwołać (do narodu); od *referre* – „odnosić”, „informować” [http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=4203#; dostęp: 4.01.2015]. Warto zauważyć, że idea referendum wywodzi się ze zgromadzeń ludowych, które odbywały się w starożytności. Literatura przedmiotu w tym zakresie jest bardzo obszerna, co wpływa na mnogość określeń i definicji. W ujęciu prawnym zaznacza się, że referendum przeprowadzane jest w celu bezpośredniego podejmowania decyzji przez osoby uprawnione do głosowania. Przedmiotem referendum są ważne sprawy dotyczące życia państwowego lub określonego terytorium [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf; dostęp: 4.01.2015]. Z kolei E. Zieliński zwraca uwagę, że poprzez referendum naród w bezpośredni sposób wyraża swoją wolę i podejmuje decyzje, które dotyczą projektów

ustawodawczych i innych istotnych zagadnień życia państwowego [Zieliński, 1968]. Warto również przytoczyć stwierdzenie E. Olejniczak-Szawłowskiej, która podkreśla, że „istotę referendum stanowi stanowcze rozstrzygnięcie o określonej sprawie, a opiniowanie spraw należących do właściwości innych organów administracji publicznej takim stanowczym rozstrzygnięciem nie jest” [Olejniczak-Szawłowska, 2002: 108]. Przełomowym momentem w historii referendum w Polsce była zmiana ustroju w 1989 roku. Andrzej Piasecki zauważa, że w tym czasie zostały określone główne kierunki funkcjonowania tej instytucji, z uwzględnieniem jej odrębności. Zwrócono również uwagę na specyfikę geograficzną oraz opracowano ustawy, które dokładnie określały zadania i kompetencje samorządu oraz zasady przeprowadzania referendum lokalnych [Piasecki, 2005].

Referenda nie są jednak instytucjami jednolitymi. Charakteryzując je, można się opierać na różnych kryteriach podziału. Biorąc pod uwagę przedmiot, którego głosowanie dotyczy, najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje referendum: konstytucyjne, ustawodawcze i problemowe. W niektórych źródłach do tej klasyfikacji zalicza się też referenda akcesyjne i arbitrażowe. Z kolei jeden z najbardziej klasycznych podziałów dotyczy konieczności uczestnictwa, w tym wypadku wyróżnia się: referenda obligatoryjne i fakultatywne. W literaturze przedmiotu pojawia się również klasyfikacja, wyróżniająca referenda ratyfikacyjne (zatwierdzające) i opiniodawcze (konsultatywne) [Uziębło, 2009]. Skupiając się na podmiocie, wyróżnia się referenda odgórne (zarządzane przez organy publiczne) i oddolne (przeprowadzone w wyniku inicjatywy obywatelskiej) [Sokala, Michalak, Uziębło, 2013]. Autorzy niniejszej pracy skoncentrowali się jedynie na podziale ze względu na zasięg terytorialny. Biorąc pod uwagę to kryterium, wyróżnia się:

- referendum ogólnokrajowe, odbywające się na terenie całego kraju; kwestie prawne i zasady przeprowadzania reguluje *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* [Dz.U. 2003 Nr 57, poz. 507];
- referendum lokalne odbywające się na terenie określonej jednostki terytorialnej, której mieszkańcy mogą podejmować decyzje w najważniejszych kwestiach dla danej społeczności. Kwestie prawne i zasady przeprowadzania referendum lokalnych zawarte są w *Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* [Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985].

Jak wcześniej wspomniano, w niniejszej pracy zostaną przeanalizowane referenda lokalne przeprowadzone w latach 2006–2014 w województwie małopolskim. Ze względu na to w dalszej części zostaną omówione kwestie związane wyłącznie z referendum lokalnym. Prawo do przeprowadzania referendum lokalnych zagwarantowane jest w art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i stanowi, że „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego” [*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 170]. Na podstawie zapisu w ustawie zasadniczej zostało wyodrębnione kryterium podziału, które dotyczy przedmiotu przeprowadzanego referendum. W związku z tym można wyróżnić referenda przeprowadzane:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego;
- w celu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego;
- w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową [*Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, art. 2].

Należy jednak zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy referendum gminnych rozszerza się, dlatego w tej sytuacji można wyróżnić referenda w sprawie:

- odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy [*Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, art. 2 ust. 2];
- utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy [*Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, art. 11 ust. 1a].

Ustawodawca reguluje również, kto może wnioskować o przeprowadzenie referendum. W związku z tym wyróżnia się referenda przeprowadzane:

- z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego;
- na wniosek określonej grupy uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego [*Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, art. 4].

Referenda lokalne mogą być również klasyfikowane ze względu na sposób głosowania, które polega na:

- udzieleniu pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania;
- dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami.

Finansowanie referendum lokalnego jest jawne. Koszty pokrywane są z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum [*Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, art. 39–40].

Znaczenie i rodzaje partycypacji

Referendum zazwyczaj postrzegane jest jako narzędzie współudziału mieszkańców w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym. Powszechnie jednak wiadomo, że o jego ważności decyduje frekwencja, która musi przekroczyć wymagany próg. Obecnie, aby referendum lokalne było ważne, musi wziąć w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Jeżeli jest to referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, głosować musi nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu [<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/973771.html>, dostęp: 6.01.2015]. Ze względu na to jednym z kluczowych

elementów referendum jest partycypacja obywateli. Pojęcie „partycypacja” wywodzi się bezpośrednio od łacińskiego słowa *participatio* i oznacza „branie w czymś udziału”; „uczestnictwo, udział” [Sobol, red. tomu, 1995: 831]. Owo pojęcie zajmuje strategiczne miejsce w zrozumieniu przedstawionego problemu.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć bardzo wiele rodzajów partycypacji. Począwszy od partycypacji pracowniczej, poprzez obywatelską, społeczną, po partycypację polityczną i wyborczą. Partycypacja pracownicza w zbiorowych stosunkach pracy oznacza działalność przedstawicieli pracowników w celu dbania o ich interesy i zabezpieczenie ich podmiotowości w sposób lepszy, niż dokonywałaby tego odosobniona jednostka [Wratny, 2002]. Jednakże ten rodzaj partycypacji nie odnosi się bezpośrednio do problemu niniejszej pracy, a jego obecność została wyłącznie zasygnalizowana.

Wśród rodzajów partycypacji, które mają związek z partycypacją referendalną, znajdują się partycypacja obywatelska, społeczna, polityczna i wyborcza. Przez partycypację obywatelską rozumie się udział mieszkańców określonej jednostki terytorialnej w życiu publicznym oraz w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw publicznych [Prawelska-Skrzypek, 1996]. Podobnie ujmuje się pojęcie partycypacji społecznej jako czynnego udziału mieszkańców w ważnych dla nich sprawach [Węgiel, 2014]. Waldemar Siemiński podkreśla, że ludzie tym chętniej angażują się w sprawy publiczne życia lokalnego, im częściej władze biorą pod uwagę ich wcześniejsze propozycje. Brak natomiast zaangażowania społeczeństwa w proces rządzenia, chociażby poprzez dostarczanie informacji, utrudnia go [Siemiński, 1999].

Nieco węższymi zagadnieniami są partycypacja polityczna i partycypacja wyborcza. Pierwsza z nich odnosi się do uczestnictwa ludzi w polityce i może być mierzona poprzez iloczyn ludzi aktywnych i podejmowane przez nich działania [Słownik *politologii*, 2008]. Partycypacja wyborcza zawiera w sobie wszelkie przedsięwzięcia, które prowadzą do nominacji kandydatów do władz różnego poziomu, a następnie wyboru tych władz jako przedstawicieli danej społeczności [Kaźmierczak, 2011]. Te dwa rodzaje partycypacji są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ według elitarystów nie istnieje inny, ani tym bardziej ważniejszy wariant uczestnictwa obywateli w polityce niż właśnie partycypacja wyborcza [Cześniak, 2007].

Pójście krok dalej pozwala na gruncie cech wspólnych dla różnych rodzajów partycypacji zdefiniować pojęcie partycypacji referendalnej, która to stanowi podstawę rozważań w niniejszej pracy. Partycypację referendalną rozumie się jako udział społeczności lokalnej w referendach lokalnych i ogólnopństwowych. Najprostszym sposobem jej mierzenia jest pomiar frekwencji podczas referendów lokalnych i ogólnopństwowych.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, partycypacja referendalna powiązana jest z partycypacją społeczną, obywatelską czy polityczną. W sposób naturalny wynika, że partycypacja wyborcza jest pojęciem węższym, zawierającym się w partycypacji obywatelskiej i społecznej, gdyż dotyczy zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne i jednocześnie ważne dla niego, takie jak samopodatkowanie czy odwołanie władz. Partycypacja referendalna może też być przejawem partycypacji politycznej. Odnosząc się bowiem do definicji polityki

Stephena D. Tanseya, mówiącej, iż obejmuje ona sytuacje, „w których ludzie kierujący się odmiennymi interesami działają wspólnie dla osiągnięcia celów, które ich łączą, i konkurują ze sobą, gdy cele są sprzeczne” [Tansey, 1997: 18–19], można zauważyć, że referendum jest właśnie jedną z tych sytuacji, która powinna łączyć ludzi we wspólnej sprawie.

Analiza referendów w województwie małopolskim w latach 2006—2014

W województwie małopolskim w latach 2006–2014, czyli podczas trwania dwóch kadencji władz samorządowych, przeprowadzono łącznie 15 referendów w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub organu stanowiącego, w tym w trzech przypadkach obydwu tych organów łącznie (Łabowa, Brzeszcze, Wadowice) (tabela 1). Tylko dwa razy na piętnaście udało się skutecznie odwołać organ jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi 13,33% przypadków. Takie sytuacje wystąpiły w 2008 roku w Piwnicznej-Zdroju oraz w 2013 roku w Brzeszczach. W obydwu wypadkach odwołany został burmistrz.

Istotną kwestią, jaką należy poruszyć, są przyczyny, dla których organizowano omawiane referenda. Najczęściej pojawiała się lakoniczne sformułowanie mówiące o złym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego, a w większości tego typu wypadków grupy inicjujące referendum stawiały włodarzowi zarzut niewłaściwego, nieefektywnego prowadzenia polityki inwestycyjnej. W wypadku dwóch referendów, które doprowadziły do odwołania władz wykonawczych, bezpośrednimi przyczynami były sprawy jednoczące społeczność lokalną. W Piwnicznej-Zdroju mieszkańcom zależało na budowie stacji narciarskiej na Kiciarzu, ponieważ przyciągnęłoby to turystów. Niestety proces jej powstania wciąż się przedłużał [<http://www.sacz.pl/index.html?id=wiadomosci&nrwiad=125566>, dostęp: 3.10.2015]. Burmistrz Brzeszcz została odwołana, ponieważ popierała budowę drogi ekspresowej przez tereny kopalni Brzeszcze, jednego z największych pracodawców na tym terenie. Przykłady tych dwóch referendów pokazują, że powodzenie sprawy zależy od jakości problemu i jego zasięgu. W tych przypadkach zarzuty wobec władz dotyczyły spraw, które dotyczyły niemalże całej społeczności danego terenu.

Analizując zaangażowanie mieszkańców poszczególnych gmin województwa małopolskiego, można stwierdzić, że niechętnie uczestniczyli w referendach dotyczących odwołania władz lokalnych. Tezę tę potwierdza niska frekwencja referendalna, a co za tym idzie – niewielka skuteczność przeprowadzanych referendów. Tylko w trzech przypadkach frekwencja przekroczyła 20%. Najwyższą frekwencję odnotowano 18 maja 2008 roku podczas odwoływania burmistrza miasta i gminy Piwniczna-Zdrój – 29,38%, co wpłynęło na ważność referendum i jego wiążący charakter. Najniższą frekwencję odnotowano 15 marca 2009 roku podczas odwoływania wójta gminy Drwina, wówczas do urn udało się zaledwie 9,89% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Średnia frekwencja wśród przeprowadzonych referendów wyniosła 16,50%.

Tabela 1

Zestawienie przeprowadzonych referendów w województwie małopolskim w latach 2006–2014 dotyczących odwołania organu władzy w jednostce samorządu terytorialnego

Lp.	Data	Sprawa	Frekwencja	Ważne/ Nieważne	Decyzja
1	18.05.2008	Odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój	29,38%	Ważne	Odwołano Burmistrza
2	7.09.2008	Odwołanie Wójta Gminy Chełmiec	16,33%	Nieważne	
3	15.03.2009	Odwołanie Wójta Gminy Drwina	9,89%	Nieważne	
4	2.08.2009	Odwołanie Wójta Gminy Jerzmanowice-Przequina	17,94%	Nieważne	
5	14.03.2010	Odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Skała	18,52%	Nieważne	
6	16.05.2010	Odwołanie Rady Gminy Łabowa	12,83%	Nieważne	
7	16.05.2010	Odwołanie Wójta Gminy Łabowa	12,83%	Nieważne	
8	13.05.2012	Odwołanie Burmistrza Miasta Kalwaria Zebrzydowska	10,75%	Nieważne	
9	13.01.2013	Odwołanie Burmistrza Miasta Zakopane	14,69%	Nieważne	
10	27.01.2013	Odwołanie Burmistrza Miasta Trzebinia	16,18%	Nieważne	
11	22.09.2013	Odwołanie Wójta Gminy Ryto	11,67%	Nieważne	
12	6.10.2013	Odwołanie Rady Miejskiej w Brzeszczach	24,22%	Nieważne	
13	6.10.2013	Odwołanie Burmistrza Miasta Brzeszcze	24,18%	Ważne	Odwołano Burmistrza
14	27.10.2013	Odwołanie Rady Miejskiej w Wadowicach	14,06%	Nieważne	
15	27.10.2013	Odwołanie Burmistrza Miasta Wadowice	14,05%	Nieważne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.pkw.gov.pl [dostęp: 3.01.2015], www.nowysacz.naszemiasto.pl [dostęp: 3.01.2015] oraz *Referenda lokalne. Raport Kancelarii Prezydenta RP*, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf [dostęp: 3.01.2015].

Sytuacja nieco lepiej przedstawia się, jeżeli chodzi o udział mieszkańców Małopolski w referendach istotnie dotyczących mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Warto wspomnieć o referendum przeprowadzonym 25 maja 2014 roku w Krakowie. Głosowanie dotyczyło organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku, budowy metra, nowych ścieżek rowerowych oraz stworzenia systemu monitoringu wizyjnego. Referendum było jednym z ważniejszych wydarzeń nie tylko w Krakowie, ale także w skali całego kraju. Organizacja Zimowych Igrzysk Olimpijskich okazała się jedną z głównych kwestii pojawiających się w mediach. Mieszkańcy miasta mieli zdecydować w sprawie istotnej dla całego kraju. Obserwatorzy uważnie śledzili przygotowania i podkreślali, że nie jest to wydarzenie lokalne, ale ogólnokrajowe. Ostatecznie mieszkańcy sprzeciwili się organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku w Krakowie. Dostyc wysoka frekwencja dowiodła, że mieszkańcom zależy na współdecydowaniu o działaniach podejmowanych w mieście.

W latach 2010–2014 odnotowano w województwie małopolskim łącznie pięć referendów w sprawach ważnych z punktu widzenia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (tabela 2). Aż trzy z nich były ważne, czyli 60%. Średnia frekwencja podczas omawianych referendów wyniosła 27,49%. Najniższą frekwencję odnotowano 23 listopada 2014 roku w Bochni – 12,53%, najwyższą natomiast 24 czerwca 2012 roku w gminie Bystra-Sidzina – 40,63%.

Tabela 2

Lista referendów dotyczących ważnych spraw dla mieszkańców przeprowadzonych w województwie małopolskim w latach 2010–2014

Lp.	Data	Sprawa	Frekwencja	Ważne/ Nieważne	Decyzja
1	24.06. 2012	Inwestycja budowy kanalizacji w gminie Bystra-Sidzina oraz preferowany przez mieszkańców gminy system kanalizacji (ciśnieniowej lub grawitacyjnej)	40,63%	Ważne	Wybrano system grawitacyjno-tłoczny (samoczynny)
2	21.04. 2013	Lokalizacja farm wiatrowych w gminie Gołcza	34,75%	Ważne	Brak zgody na budowę elektrowni wiatrowych
3	23.09. 2013	Podział Gminy Kamienica	13,58%	Nieważne	

Lp.	Data	Sprawa	Frekwencja	Ważne/ Nieważne	Decyzja
4	25.05. 2014	Istotna dotycząca mieszkańców Krakowa	35,96%	Ważne	Brak zgody na organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Zgoda na budowę metra oraz system monitoringu wizyjnego. Pozytywna opinia, by budować więcej ścieżek rowerowych w Krakowie
5	23.11. 2014	Budowa parkingu podziemnego na placu gen. L. Okulickiego w Bochni	12,53%	Nieważne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: edziennik.malopolska.uw.gov.pl [dostęp: 3.01.2015].

Istotną sprawą wydaje się dokonanie porównania liczby przeprowadzonych referendów lokalnych w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w województwie małopolskim z liczbą tychże referendów na terytorium Polski w tym samym okresie. Dysponując danymi liczbowymi dla Polski od 2006 roku do 6 września 2013 roku, należy dokonać wyboru danych dla województwa małopolskiego. Mianowicie od 2006 roku do 6 września 2013 roku na terenie omawianego województwa odbyło się 10 referendów lokalnych w sprawie odwołania organów JST, z czego tylko jedno było ważne i skutkowało odwołaniem burmistrza. Co stanowi 10% sukcesów wśród podjętych akcji odwoławczych. Średnia frekwencja podczas owych dziesięciu referendów wyniosła 15,93%.

Od 2006 roku do 6 września 2013 roku na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzono 192 referenda lokalne w sprawie odwołania organów JST. W tym w kadencji 2006–2010 tego rodzaju referendów było 81 [<http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>, dostęp: 6.01.2015], a w kadencji 2010–2014 – 111 [*Referenda lokalne. Raport Kancelarii Prezydenta RP*]. Na 192 referenda 10 przeprowadzono w województwie małopolskim, co stanowi 5,21% ogółu.

W omawianym okresie ważnych referendów w Polsce było 30 na 192, co stanowi 15,63%. Porównując uzyskany rezultat z wynikiem dla województwa małopolskiego, można zauważyć, że średnia krajowa jest wyższa o 5,63 punktu procentowego. W kadencji 2006–2010 ważnych było 14 referendów (w tym jedno w województwie małopolskim), w kadencji 2010–2014 (do 6 września 2013 roku) natomiast – 16 (z czego żadne w województwie małopolskim).

Kolejną ważną kwestią, którą należy poddać porównaniu, jest frekwencja. Średnia frekwencja dla referendów w latach 2006–2010 wynosi 31,60%, a dla

kadencji 2010–2014 (do 6 września 2013 roku) – 17,87%. W obydwu okresach średnia frekwencja w województwie małopolskim dla analogicznego okresu była niższa. W latach 2006–2010 średnia frekwencja podczas referendów lokalnych w sprawie odwołania organu JST w województwie małopolskim wynosiła 16,82%, a więc o 14,78 punktów procentowych mniej niż średnia krajowa. Natomiast w kadencji 2010–2014 (do 6 września 2013 roku) średnia frekwencja podczas omawianych referendów w województwie małopolskim wyniosła 13,87%, zatem o 4 punkty procentowe mniej niż średnia krajowa.

W badanym okresie skrajne wyniki dotyczące frekwencji nie zostały odnotowane w województwie małopolskim, najniższa frekwencja podczas referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego została bowiem odnotowana 25 października 2009 roku w województwie dolnośląskim podczas próby odwołania prezydenta miasta Lubina i wyniosła 2,49%. Najwyższą frekwencję odnotowano natomiast w województwie świętokrzyskim 2 grudnia 2007 roku, kiedy odwołano wójta gminy Bałtów – 69,13% [<http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorządu-terytorialnego-przed-upływem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>, dostęp: 6.01.2015].

Podsumowanie

Referendum lokalne jest mechanizmem umożliwiającym mieszkańcom decydowanie o ważnych sprawach lokalnych. Cele niniejszej pracy stanowiły identyfikacja poziomu zaangażowania mieszkańców gmin i miast województwa małopolskiego oraz ukazanie, że partycypacja referendalna to przejaw współpracy i że powinna ona służyć rozwojowi na poziomie lokalnym. Przedstawione przez autorów dane wskazują, że mieszkańcy zazwyczaj w niewielkim stopniu biorą udział w przeprowadzanych referendach. Po raz kolejny warto podkreślić, że partycypacja referendalna na poziomie lokalnym ma duży wpływ na przyszłe działania podejmowane przez władze jednostek samorządu terytorialnego. Wysoka frekwencja jest sygnałem, że mieszkańcy interesują się sytuacją lokalną oraz znają swoje prawa dotyczące przeprowadzania referendów. Dzięki temu mogą być traktowani jako partnerzy w relacji władza–obywatel. Bez wątplenia wykorzystywanie narzędzia, jakim jest referendum, sprzyja budowie społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście pod warunkiem, że powodem jego przeprowadzania są przesłanki merytoryczne, mające na celu poprawę sytuacji lokalnej społeczności. Istnieje jednak obawa, że referenda lokalne nie zawsze przeprowadzane są w trosce o dobro społeczne, ale stają się narzędziem w konfliktach personalnych oraz partyjnych. W tej sytuacji referenda mogą być odbierane negatywnie przez społeczeństwo, co następnie przekłada się na niską frekwencję.

Zauważalna niska frekwencja podczas referendów każe się zastanowić nad przyczynami takiego stanu rzeczy. Warto zaznaczyć, że absencja, paradoksalnie,

może być manifestacją pewnych poglądów, w tym wypadku niezadowolenia z obecnej sytuacji politycznej zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Inną z przyczyn takiego zachowania może być nieprzygotowanie społeczeństwa do angażowania się w sprawy lokalne. Sam udział w referendum bierze się zazwyczaj z zainteresowania kwestiami, których ono dotyczy. Warto wspomnieć, że ważną rolę odgrywa odpowiednia kampania informacyjna, mająca na celu zwiększenie świadomości społeczeństwa w kwestiach poruszanych w referendach. Ponadto prawidłowo przeprowadzona kampania informacyjna ma znaczący wpływ na udział obywateli w głosowaniu. Należy zauważyć, że w tym wypadku zaangażowanie obywateli ma najważniejsze znaczenie, ponieważ o ważności referendum decyduje frekwencja.

Ogólnie Polacy dobrze oceniają ustrój demokratyczny i doskonale wiedzą, że udział w wyborach ma realny wpływ na kształtowanie polityki oraz jest sposobem na weryfikację dotychczasowych działań rządzących. Świadomość ta jednak nie przekłada się na uczestnictwo w wyborach czy referendach. Wzrost partycypacji referendalnej wiąże się przede wszystkim ze zwiększeniem świadomości obywateli o ich realnym oddziaływaniu na kształtowanie polityki państwa. Zachowanie obywateli ma również istotny wpływ na jakość rządów, ponieważ człowiek zaangażowany i świadomy jest bardziej wymagający, co bez wątplenia powoduje zmianę sytuacji w kraju. Istotnym elementem przeprowadzania referendów jest też ich finansowanie, które często wywołuje wiele dyskusji dotyczących potrzeby ich przeprowadzania. Omówione w artykule referenda w większości wypadków nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co według autorów jest dowodem braku współpracy na poziomie lokalnym.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we wrześniu 2013 roku przygotowała raport z propozycjami zmian w ustawie o referendum lokalnym. Postulowano zniesienie frekwencji jako kryterium ważności referendów innych niż dotyczących odwołania organu. Kolejna propozycja zmian zakładała, że uchwała w sprawie referendum może być także podjęta na wniosek organu wykonawczego, gdy wyniki referendum mają wpływ na finanse gmin [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf, dostęp: 6.01.2015]. Publikacja raportu i postulowane zmiany wywołały skrajne opinie. Przeciwnicy podkreślali, że wprowadzenie zmian sprawi, że referendum stanie się głównym narzędziem walki politycznej. Z kolei zwolennicy twierdzili, że zmiany spowodują wzrost zaangażowania mieszkańców przede wszystkim w sprawy na poziomie lokalnym. Propozycje przedstawione przez Kancelarię Prezydenta RP nadal nie zostały jednak wprowadzone.

Literatura

- Cześniak M. (2007), *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego, edziennik.malopolska.uw.gov.pl [dostęp: 3.01.2015].
- http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf [dostęp: 3.01.2015].
- Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006–2010), <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html> [dostęp: 6.01.2015].
- Każmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- Krajewska A., *Samorządowcy protestują przeciwko zmianom w referendum lokalnym*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/973771> [dostęp: 6.01.2015].
- Olejniczak-Szawłowska E. (2002), *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa.
- Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl.
- Piasecki A.K. (2005), *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Powiat nowosądecki: referendum bez tłumów*, www.nowosacz.naszemiasto.pl [dostęp: 6.01.2015].
- Prawelska-Skrzypek G. (1996), *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] G. Prawelska-Skrzypek, *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
- Referenda lokalne. Raport Kancelarii Prezydenta RP*, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf [dostęp: 3.01.2015].
- Referenda lokalne. Raport Prezydenta RP*, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf [dostęp: 6.01.2015].
- Referendum za odwołaniem burmistrza Joanny Leśniak, <http://www.sacz.pl/index.html?id=wiadomosci&nrwiad=125566> [dostęp: 3.10.2015].
- Siemiński W. (1999), *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we współpracy samorządowej*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra.
- Słownik politologii* (2008), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sobol E. (red. tomu) (1995), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P. (2013), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Tansy S.D. (1997), *Nauki polityczne*, przeł. J. Gilewicz, Zysk i S-ka, Poznań.

- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. 2003 Nr 57, poz. 507.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985.
- Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk.
- Wągiel E. (2014), *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Wielki słownik języka polskiego*, http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=4203# [dostęp: 4.01.2015].
- Wratny J. (2002), *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnień w warunkach transformacji gospodarczej*, IPiSS, Warszawa, www.pkw.gov.pl [dostęp: 3.01.2015].
- www.nowysacz.naszemiasto.pl [dostęp: 3.01.2015].
- Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf [dostęp: 4.01.2015].
- Zieliński E. (1968), *Referendum w świecie współczesnym*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.