

SŁOWNICZEK REFERENCJALNY

Referendum to coraz powszechniejsza forma politycznej aktywności na poziomie lokalnym. Ostatnio, często służy jako metoda wyrażenia niezadowolenia z działania władz. Jeszcze w 2005 r. odbyło się 30 referendów w sprawie odwołania wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, z czego tylko w dwóch przypadkach udało się osiągnąć frekwencję zapewniającą ważność plebiscytu. W latach 2011-2012 referendów było już blisko 80 i doprowadziły do odwołania dwóch wójtów, czterech burmistrzów i jednego prezydenta miasta. W bieżącym roku mieszkańcy zdążyli już m.in. odsunąć od władzy prezydenta i radnych w Elblągu, a już wkrótce do urn pójdą mieszkańcy stolicy. Według PKW w 2013 roku odbędzie się jeszcze co najmniej 10 referendów w sprawie odwołania lokalnych władz.

Co to jest referendum lokalne?

W III RP odbyły się tylko cztery referenda ogólnokrajowe, ostatnie w 2003 r w sprawie wejścia Polski do Unii Europejskiej

„Mieszkańcy mają prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie.”

Wyrok Trybunału
Konstytucyjnego z 26.02.2003
(K 30/02)

Referendum to jedno podstawowych narzędzi demokracji bezpośredniej – obywatele w powszechnym głosowaniu decydują o sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa czy samorządu. Konstytucja RP przewiduje referendum zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Referenda ogólnokrajowe odbywają się rzadko.

Na szczeblu lokalnym członkowie wspólnoty mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – w praktyce referenda mogą się odbywać na szczeblu gmin, powiatów i województw, a dotyczyć dwóch kwestii:

- podjęcia decyzji w sprawach dotyczących danego samorządu – mieszkańcy mogą wypowiedzieć się w dowolnej kwestii dla nich istotnej, np. likwidacji gminnej szkoły czy prywatyzacji przedsiębiorstwa wodociągowego. Wówczas rozstrzygnięcie referendum wiąże organy samorządu, np. obliguje radę gminy do podjęcia stosownych uchwał. Szczególnym typem referendum jest głosowanie w sprawie samoopodatkowania się. Mieszkańcy gminy mogą w referendum wypowiadać się także w „innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Przykładowo, w sprawie lokalizacji planowanego na jej obszarze odcinka autostrady, choć decyzja tu nie będzie wiążąca (sprawę rozstrzygnie rząd)
- odwołania władz (tzw. referendum odwoławcze).

Zasady przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.
(Dz.U. nr 88/2000, poz. 985 ze zm.).

Kogo można odwołać w referendum?

Dopuszczalne, ale rzadko organizowane są referenda w sprawie odwołania rad powiatów

W referendum lokalnym odwołać można te władze, które wyłania się w wyborach bezpośrednich, czyli:

- radę gminy,
- wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (wybory bezpośrednie od 2002 r.),
- radę powiatu,
- sejmik województwa.

Nie można natomiast odwołać starosty i zarządu powiatu oraz zarządu województwa z marszałkiem województwa na czele. W praktyce, referenda dotyczące odwołania rad powiatów odbywają się dużo rzadziej, a w piętnastoletniej już historii samorządu wojewódzkiego nie odbyło się jeszcze żadne referendum w sprawie odwołania sejmiku województwa.

Kiedy referendum?

Referendum odwoławcze nie może się odbyć na początku ani w końcówce kadencji

Referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta miasta może zostać zorganizowane na wniosek mieszkańców albo z inicjatywy rady gminy. Odwołanie rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa możliwe jest wyłącznie z inicjatywy mieszkańców. Ponadto, na wniosek mieszkańców możliwe jest jednoczesne odwołanie zarówno rady gminy, jak i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). O zakresie referendum decyduje wniosek przygotowany przez jego inicjatorów, jednak referenda w sprawie jednoczesnego odwołania obu organów należą do rzadkości. Najczęściej głosuje się nad odsunięciem od władzy organu wykonawczego, czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Ustawa referendalna przewiduje okres ochronny dla władz, kiedy mieszkańcy nie mogą zainicjować procedury ich odwołania. Wniosek o przeprowadzenie referendum może być złożony najwcześniej 10 miesięcy od wyboru wójta czy rady i nie później niż na 8 miesięcy przed upływem ich kadencji.

Jeśli referendum zostało przeprowadzone i nie doprowadziło do odwołania organu, ponowny wniosek w sprawie rozpisania referendum można złożyć dopiero po upływie 10 miesięcy od ostatniego głosowania w sprawie odwołania danego organu.

Referendum na wniosek mieszkańców: krok po kroku

Inicjatywa referendalna

- z inicjatywą w sprawie zwołania referendum może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli. W przypadku referendum gminnego (np. w sprawie odwołania wójta) wystarczy grupa pięcioosobowa.
- prawo inicjatywy posiadają także partie polityczne i organizacje społeczne, działające na terenie danego samorządu, np. stowarzyszenie czy fundacja.
- inicjator referendum powołuje pełnomocnika, który reprezentuje go na dalszych etapach procedury.

Zebranie podpisów mieszkańców

- inicjator referendum informuje wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (albo organy wykonawcze powiatu albo województwa) oraz komisarza wyborczego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum.
- od tego momentu inicjator referendum ma 60 dni na zebranie odpowiedniej liczby podpisów osób popierających referendum.
- wymagana liczba podpisów to: w gminie lub w powiecie - 10 proc. uprawnionych do głosowania; w województwie - 5 proc.

Weryfikacja wniosku przez komisarza wyborczego - decyzja w sprawie referendum

- komisarz wyborczy (niezależny organ wyborczy, sędzia powołany przez Państwową Komisję Wyborczą) sprawdza wniosek o referendum, w szczególności weryfikuje prawidłowość złożonych podpisów. Ma na to miesiąc.
- jeżeli wniosek jest prawidłowy i nie ma innych przeszkód formalnych, komisarz zarządza referendum. Powinno się ono odbyć w ciągu 50 dni od dnia wydania zarządzenia. W praktyce, szczególnie w większych gminach, przygotowanie referendum wymaga sporego zaangażowania organizacyjnego i referendum odbywa się pod koniec terminu.

Referendum z inicjatywy rady gminy: krok po kroku

Podjęcie uchwały rady gminy w sprawie referendum

- podjęcie przez radę gminy inicjatywy w sprawie referendum dotyczącego odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest z reguły poprzedzone nieudzieleniem mu absolutorium.
- uchwała odmawiająca absolutorium podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.
- rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium większością 3/5 ustawowego składu rady.

Zarządzenie referendum

- uchwała rady gminy w sprawie referendum - podobnie jak wszystkie inne uchwały - podlega kontroli wojewody pod względem zgodności z prawem.
- jeżeli wojewoda nie zgłosi zastrzeżeń albo zostaną one obalone przez sąd administracyjny, komisarz wyborczy ma 14 dni na zarządzenie referendum.

Kampania referendalna

Kampania referendalna kończy się tzw. ciszą referendalną

Kampania referendalna rozpoczyna się w dniu wydania przez komisarza postanowienia w sprawie referendum i kończy na dobę przed głosowaniem. Podobnie jak w wyborach, obowiązuje w tym okresie cisza referendalna, która trwa aż do zakończenia głosowania. W okresie ciszy referendalnej nie można publikować sondaży ani prowadzić agitacji. W okresie kampanii referendalnej obowiązuje też tzw. wyborczy tryb rozstrzygania spraw sądowych związanych z publikowaniem i rozgłaszaniem nieprawdziwych informacji. Sądy mają obowiązek rozstrzygać te sprawy w ciągu 24 godzin.

Inicjator referendum musi rozliczyć się z wydatków na kampanię

Finansowanie kampanii referendalnej spoczywa na barkach inicjatora referendum, czyli grupy mieszkańców, partii politycznej czy organizacji społecznej, która zainicjowała akcję referendalną. Inicjator referendum nie może jednak przyjmować pieniędzy pochodzących z budżetu państwa, budżetów samorządów czy przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa lub samorządów. Ponadto, pełnomocnik inicjatora referendum musi sporządzić w ciągu 3 miesięcy od dnia referendum sprawozdanie finansowe z dochodów i wydatków, związanych z referendami. Niewykorzystane środki powinien natomiast przekazać na cele charytatywne.

Kampanię może prowadzić także sam wójt, burmistrz czy prezydent miasta, o ile nie finansuje jej ze środków gminy

Kampanię referendalną może także prowadzić wójt, burmistrz czy prezydent miasta, którego odwołania referendum będzie dotyczyło. Może, a nawet powinien ustosunkować się do zarzutów, które są podstawą wniosku o referendum. Nie może jednak finansować swojej kampanii ze środków gminy. Poza tym, zabronione jest prowadzenie kampanii przez wszystkich jej uczestników w urzędach administracji publicznej oraz w sądach. W praktyce, te zakazy i ograniczenia nie są łatwe do stosowania. Urzędujący wójt, burmistrz czy prezydent miasta nie powinien bowiem w okresie kampanii referendalnej zawieszać swojej normalnej aktywności.

Dzień głosowania

Prawo do głosowania mają osoby pełnoletnie stale zamieszkujące na terenie danej gminy, powiatu czy województwa

Kto może głosować?

Prawo do głosowania mają osoby pełnoletnie stale zamieszkujące na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Aby upewnić się, że mamy prawo zagłosować możemy w urzędzie gminy uzyskać wgląd do stałego rejestru wyborców lub spisu przygotowanego na potrzeby konkretnego referendum. Do rejestru i spisu urzędnicy gminni dodają nas z urzędu, jeśli jesteśmy stale zameldowani na terenie danej gminy. Jeżeli stale tam zamieszkujemy, ale nie jesteśmy zameldowani, powinniśmy złożyć wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o dopisanie do rejestru. Spis musi być gotowy najpóźniej na trzy tygodnie przed dniem głosowania. Inaczej niż np. w wyborach parlamentarnych nie możemy dopisać się do spisu wyborców, jeżeli tymczasowo przebywamy na terenie danej gminy.

Wyborcy niepełnosprawni oraz starsi (powyżej 75. roku życia) mogą głosować przez pełnomocnika. Wyborcom niepełnosprawnym przysługuje ponadto prawo do głosowania korespondencyjnego (pocztowego). Mogą też skorzystać z nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a. Postanowienie komisarza wyborczego w sprawie zarządzenia referendum określa zawsze terminy na zgłaszanie przez osoby uprawnione zamiaru wykorzystania tych udogodnień.

UWAGA: W referendum lokalnym nie tworzy się obwodów w domach studenckich. Nie można także głosować z za granicy oraz poza miejscem zamieszkania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania.

W referendum głosujemy w tych samych lokalach, co podczas wyborów

Gdzie do urn?

W referendum lokalnym głosujemy w tych samych lokalach (obwodach) wyborczych, gdzie oddajemy swój w wyborach parlamentarnych, samorządowych, prezydenckich czy europejskich. Przed referendum warto się jednak upewnić, że siedziba naszej komisji obwodowej się nie zmieniła. Informacje na ten temat można znaleźć w obwieszczeniach.

Podobnie jak w innych wyborach, do lokalu wyborczego zabieramy ze sobą dokument tożsamości. Nie musi to być dowód osobisty – może być też paszport, prawo jazdy, a nawet legitymacja studencka, bądź ubezpieczeniowa.

Lokale wyborcze w referendach są otwarte od 7.00 do 21.00. Jeżeli w którymkolwiek dojdzie do opóźnienia w otwarciu albo przerwy w głosowaniu, głosowanie w tej komisji zostanie przedłużone. Wyborca powinien pamiętać, że musi się pojawić w lokalu wyborczym przed godziną 21. Wtedy komisja ma obowiązek dopuścić go do udziału w głosowaniu.

Referendum w sprawie odwołania lokalnych władz jest bardzo prostym głosowaniem.

Karta do głosowania?

Z kartą do głosowania należy się udać do „miejsca zapewniającego tajność głosowania“. W niektórych lokalach jest to kabina osłonięta kotarą, w innych rozdzielone stoliki. Ważne, by było to miejsce, gwarantujące, że inny wyborca ani członek komisji nie dostrzeże naszego wyboru.

Referendum w sprawie odwołania władz jest bardzo prostym głosowaniem. Stawiamy znak „X” przy jednej z dwóch opcji – za albo przeciw odwołaniu. Jeżeli referendum dotyczy odwołania zarówno wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i rady gminy, tę operację musimy wykonać dwukrotnie. Nie mają znaczenia jakiegokolwiek dopiski poza kratkami. W razie pomyłki wyborcy nie ma możliwości otrzymania drugiej karty do głosowania.

Referendum ważne a referendum rozstrzygające

Ważność referendum nie należy od procentowej frekwencji, ale konkretnej, z góry określonej liczby ważnych głosów

Referendum w sprawie odwołania władz samorządowych jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Jeżeli wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wyłoniono dopiero w drugiej turze wyborów, bierze się pod uwagę liczbę wyborców z drugiej tury.

PRZYKŁAD: W wyborach w 2010 r. Prezydentem Miasta X została Maria Nowak. Do jej wyboru potrzebna była druga tura głosowania, w której oddano 150 tys. ważnych głosów. Oznacza to, że aby referendum w sprawie odwołania Prezydent Nowak było ważne, musi wziąć w nim udział oddając ważne głosy co najmniej 90 tys. mieszkańców miasta.

Do odwołania danego organu potrzebna jest więcej niż połowa ważnych głosów

Referendum ma wynik rozstrzygający jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli zatem w głosowaniu dotyczącym odwołania wójta oddano 10 tys. ważnych głosów, odwołanie nastąpi, jeśli opowiedziało się zanim co najmniej 5000+1 uczestników referendum, którzy oddali ważny głos.

W ciągu kilku dni od dnia referendum, wojewoda ma obowiązek ogłosić jego wynik w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jeżeli rozstrzygnięto w referendum o odwołaniu organu, to właśnie z tym dniem następuje wygaśnięcie mandatu, czyli utrata zajmowanego stanowiska.

Odwołanie władz i co dalej?

Odwołanie nie zawsze oznacza przedterminowe wybory

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, odwołanie władz gminy oznacza obowiązek przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Wybory muszą się odbyć w terminie 90 dni od dnia referendum. Dokładny termin głosowania określa premier w rozporządzeniu. Do wyborów może oczywiście ponownie stanąć odsunięty od władzy urzędnik.

Wyborów nie przeprowadza się jednak, jeżeli ich data miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji. Jeżeli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6 a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta, rada gminy również może podjąć decyzję o nieprzeprowadzaniu wyborów.

PRZYKŁAD: Kadencja wójta wyłonionego w wyborach w 2010 r. kończy się 21 listopada 2014 r. W referendum, które odbyło się 17 listopada 2013 r. mieszkańcy gminy zdecydowali o odwołaniu wójta. Wybory przedterminowe w takiej sytuacji miałyby się odbyć w ciągu 90 dni od referendum, czyli do 18 lutego 2014 r. W takiej sytuacji to rada gminy ma 30 dni by w drodze uchwały zrezygnować ewentualnie z przeprowadzania wyborów przedterminowych. Brak takiej uchwały automatycznie oznacza konieczność przeprowadzenia wyborów.

* * *

PRZYKŁAD: Kadencja wójta wyłonionego w wyborach w 2010 r. kończy się 21 listopada 2014 r. W referendum, które odbyło się 13 kwietnia 2014 r. mieszkańcy zdecydowali o odwołaniu wójta. Wybory przedterminowe w takiej sytuacji miałyby się odbyć w ciągu 90 dni od referendum, czyli do 14 lipca 2014 r. W takiej sytuacji wybory się nie odbędą, ponieważ wypadłyby w okresie krótszym niż 6 miesięcy do końca kadencji.

Do czasu powołania nowego wójta, burmistrza czy prezydenta, jego funkcje pełni komisarz

Do czasu rozstrzygnięcia wyborów przedterminowych lub gdy wyborów takich nie przeprowadza się, funkcję prezydenta, burmistrza lub wójta – aż do czasu wyłonienia i ślubowania następcy podczas terminowych wyborów - pełni mianowany przez premiera komisarz rządowy.