

Grzegorz Kryszewski¹

Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne

Słowa kluczowe: suwerenność narodu, demokracja, demokracja bezpośrednia, referendum, referendum inicjowane przez obywateli

Keywords: national sovereignty, democracy, direct democracy, referendum, citizen initiated referendum

Streszczenie

Głównym celem niniejszego opracowania jest ustosunkowanie się do postulatu przyznania obywatelom uprawnienia do wiążącego inicjowania referendum. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma pytanie, czy takiego postulatu nie należałoby potraktować jako tylko typowego przejawu populizmu politycznego i tym samym go odrzucić, czy jednak poprzeć go, uznając instytucję referendum inicjowanego przez obywateli za czynnik sprzyjający pełniejszemu urzeczywistnianiu idei rządów demokratycznych, niegrożący destabilizacją i dysfunkcjonalnością systemu politycznego. Przeprowadzona w artykule analiza dowodzi, iż instytucji tej nie można dyskredytować, ponieważ widzieć w niej należy potrzebny element procesu sprawowania władzy w państwie demokratycznym. Osiągnięciu przez nią takiej roli w polskiej praktyce ustrojowej może sprzyjać zaproponowana regulacja prawna.

¹ ORCID ID: 0000-0002-7556-2716, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: kryszewski@edu.uwb.pl.

Abstract**Citizen Initiated Referendum and Polish Referendum Law**

The main aim of this study is to respond to the call to give citizens the power to initiate a referendum in a binding way. The key question in this context is whether such a postulate should not be treated as just a typical manifestation of political populism and thus rejected, or whether it should be supported by recognizing the institution of a referendum initiated by the citizens as a factor conducive to a more complete implementation of the idea of democratic rule, without threatening the destabilization and dysfunctionality of the political system. The analysis carried out in the article proves that this institution cannot be discredited because it should be seen as a necessary element of the process of exercising power in a democratic state. The proposed legal regulation may be conducive to achieving such a role in Polish political practice.

✱

I.

Uniwersalną cechą współczesnego demokratycznego konstytucjonalizmu jest uznanie, iż pełnia władzy zwierzchniej należy do narodu (ludu), że jest on tej władzy piastunem i źródłem. Również Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., wprowadzając pojęcie narodu, deklaruje jego zwierzchnictwo: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (art. 4 ust. 1). Na szczególną uwagę zasługuje to, że Konstytucja RP, głosząc przynależność władzy zwierzchniej do narodu, a nie pochodzenie tej władzy od narodu (jak to bywa formułowane w niektórych ustawach zasadniczych innych państw), podkreśla jej permanentny charakter, czyli ma być sprawowana bezustannie, bez jakichkolwiek okresów, w których byłaby przejmowana przez kogoś innego. Artykuł 4 ust. 1 Konstytucji RP przyjmuje dwupłaszczyznowy schemat urzeczywistniania idei suwerenności narodu, pośrednio (demokracja przedstawicielska) i bezpośrednio (demokracja bezpośrednia), stanowiąc: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Instytucją demokracji bezpośredniej, przewidzianą we wspomnianej Konstytucji, umożliwiającą społeczeństwu podejmowa-

nie decyzji o mocy ostatecznej, niepodważalnej, jest referendum. Instytucja ta jest najwyższym przejawem władczej artykulacji woli narodu, a tym samym jego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, najlepiej odpowiadającym idei demokracji bezpośredniej².

Zgodnie z Konstytucją RP instytucja referendum może mieć zarówno zasięg ogólnokrajowy (art. 90. ust. 3, art. 125, art. 235 ust. 6), jak i lokalny (art. 170). W sprawie uregulowania zasad i trybu przeprowadzenia referendów akt ten odsyła do ustaw. Aktualnie pierwszy z wymienionych typów referendów kompleksowo normuje ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym³, drugi zaś – ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴. Referendum lokalne może być zarządzane we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (województwach, powiatach i gminach).

Aktualna regulacja prawna instytucji referendum w Polsce budzi poważne zastrzeżenia. Dotyczą one przede wszystkim sposobu ujęcia w prawie referendalnym zakresu przedmiotowego ogólnokrajowego, kręgu podmiotów uprawnionych do decydowania o jego zarządzaniu, w którym pominięto obywateli, a także braku prawnych gwarancji realizacji woli wyrażonej w głosowaniu ludowym. Głównym celem niniejszego opracowania jest ustosunkowanie się do postulatu przyznania obywatelom uprawnienia do wiążącego inicjowania referendum. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma pytanie, czy takiego postulatu nie należałoby potraktować jako tylko typowego przejawu populizmu politycznego i tym samym go odrzucić, czy jednak poprzeć go, uznając instytucję referendum inicjowanego przez obywateli za czynnik sprzyjający pełniejszemu urzeczywistnianiu idei rządów demokratycznych, niegrożący destabilizacją i dysfunkcjonalnością systemu politycznego.

² Z tą konstatacją rozmija się głoszona, zwłaszcza w Europie, akceptacja demokracji bezpośredniej w „miękkiej” formie – „jako sposobu konsultowania się z obywatelami zamiast przekazywania *demos* uprawnień do bezpośredniego podejmowania decyzji”. M. Jäske, „*Soft forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government*”, „*Swiss Political Science Review*” 2017, vol. 23, No. 1, s. 52.

³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1444.

⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 741.

II.

Referendum inicjowane przez obywateli jest szczególną postacią referendum, dającą się wyodrębnić na podstawie kryterium podmiotu inicjującego jego zarządzanie. Trafna jest ocena L. Morela: „wskazane kryterium ma największy wpływ na przebieg i dynamikę referendum. Inne kryteria, takie jak charakter problemu lub to, czy referendum jest wiążące, mają znacznie mniejszy wpływ. To, czy rząd, czy inna grupa zainicjuje referendum, ma największy wpływ na samo referendum”⁵. Ustalenie, komu ma być przyznane prawo inicjowania referendum i sformułowania pytań poddanych pod głosowanie ludowe, jest zatem głównym problemem projektowania instytucji referendum⁶.

Przy ustalaniu podmiotów uprawnionych do zainicjowania referendum – w rozumieniu wyżej przyjętym – kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie: czy inicjatywa ma być odgórna i pochodzić od establishmentu politycznego (władzy ustawodawczej lub wykonawczej), czy być oddolna i przypadać w udziale obywatelom. W zależności od udzielonej odpowiedzi można wyróżnić dwa rodzaje referendum ogólnopaństwowych: kontrolowane przez rząd (o jego zarządzeniu rozstrzyga większość parlamentarna, rząd lub prezydent) oraz inicjowane przez określoną grupę obywateli⁷. Jak wskazuje G. Smith, pierwszy rodzaj służy zazwyczaj uzyskiwaniu wyniku sprzyjającego aktualnie rządzącym, natomiast drugi – wprowadzeniu zmian, którym oni się sprzeciwiają⁸. Celne jest również spostrzeżenie A. Lijpharta, iż jeżeli „rządy kontrolują referendum, to będą go używać tylko wówczas, gdy spodziewają się

⁵ L. Morel, *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*, [w:] *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, red. M. Mendelsohn, A. Parkin, Palgrave 2001, s. 48.

⁶ M. Setälä, *Introduction*, [w:] *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, red. M. Setälä, T. Schiller, Routledge 2009, s. 4.

⁷ W ramach w pierwszej z wymienionych kategorii, bywają wyróżniane „referenda *ad hoc*”, czyli takie, wobec których nie ma z góry ustalonych prawnych procedur inicjowania. Zob. M. Setälä, *op.cit.*, s. 5.

⁸ Zob. G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research” 1976, vol. 4 No. 1, s. 1 i n. O podziale referendum na kontrolowane i niekontrolowane w literaturze polskiej zob. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 71–72; A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 269.

wygranej⁹. Decydowanie obywateli o przeprowadzeniu referendum stanowi najpełniejszy wyraz tzw. inicjatywy obywatelskiej¹⁰, a szerzej – inicjowania przez obywateli mechanizmów demokracji bezpośredniej jako głównego ich „wyzwalacza”¹¹. Dodajmy, iż w literaturze naukowej wskazany wyżej dychotomiczny podział referendum bywa uzupełniany o kategorię referendum obligatoryjnych wymaganych na mocy konstytucji (ustawy), zarządzanych „mechanicznie”, a zatem również niekontrolowanych¹².

„Referendum inicjowane przez obywateli” nie jest kategorią jednorodną. Pełną postacią tego rodzaju inicjatywy obywatelskiej jest żądanie skutkujące zarządzeniem referendum fakultatywnego, jeżeli będą spełnione określone warunki wstępne, spośród których najważniejszy jest wymóg zebrania określonej liczby podpisów popierających daną inicjatywę, wyrażonej w postaci liczby stałej lub procentowo. Referendum takie jest zatem przeprowadzone wówczas, gdy jest taka wola określonej prawem grupy obywateli. Zainicjowane w przedstawiony sposób referendum ustawodawcze (prawodawcze) może przybrać różne formy. Najczęściej są wskazywane dwie: tzw. referendum abrogacyjne, w którym jest wyrażany sprzeciw wobec obowiązujących regulacji prawnych, oraz referendum nakierowane na zastopowanie przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych przed ich wejściem w życie, czyli referendum będące reakcją na działania organu prawodawczego (ustawodawczego)¹³. Dopiero jednak w wyniku wyodrębnienia jeszcze jednego typu referendum, tj. przeprowadzanego w sprawie uzyskania poparcia społecznego dla postulowanej w inicjatywie obywatelskiej nowej regulacji ustawowej, możliwe jest sformułowanie kompletnej definicji referendum ustawodawczego inicjowanego przez wyborców: „Referendum z inicjatywy obywatelskiej

⁹ A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984, s. 203.

¹⁰ Zob. np. T. Schiller, *Local Referendums: A Comparative Assessment of Forms and Practice*, [w:] *The Routledge Handbook to Referendum and Direct Democracy*, red. L. Morel, M. Qvortrup, Routledge 2018, s. 61.

¹¹ D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge 2011, s. 8.

¹² Zob. np. W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 212.

¹³ O tym podziale zob. np. T. Bjørklund, *The Surge of Referendums and the New Politics Approach*, [w:] *Referendums and Representative Democracy...*, s. 119–120, *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 115. s. 65.

jest to mechanizm proceduralny, za pomocą którego wyborcy mogą wprowadzać nowe prawo, uchylać istniejące prawo lub zatwierdzać albo odrzucać ustawy, które przeszły przez parlament, ale jeszcze nie weszły w życie¹⁴. Wydaje się, iż podobnej systematyzacji można odpowiednio dokonać również w odniesieniu do inicjowania tzw. referendum problemowych¹⁵. Jako forma referendum inicjowanego przez obywateli bywa ponadto wymieniana inicjatywa w sprawie odwołania przez nich funkcjonariusza publicznego (*recall*)¹⁶.

III.

Konstytucja RP i polska ustawa o referendum ogólnokrajowym przewidują trzy kategorie spraw mogących być przedmiotem tego rodzaju referendum: 1) sprawy „o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1); 2) wyrażenie zgody społecznej na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP); 3) zmiana Konstytucji, wówczas, gdy ustawa o zmianie Konstytucji – uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat – dotyczy przepisów rozdziałów I, II i XII ustawy zasadniczej (art. 235 ust. 6).

Wszystkie wymienione wyżej kategorie referendum mają charakter fakultatywny. Ta rezygnacja z obowiązkowego rozstrzygnięcia pewnych kategorii spraw w drodze głosowania powszechnego, stanowiącego przesłankę ustanowienia określonego aktu lub podjęcia decyzji, niewątpliwie marginalizuje rolę woli społeczeństwa jako rzeczywistego suwerena i stanowi „przykład ograniczania znaczenia instytucji demokracji bezpośredniej w Polsce”¹⁷.

Konstytucja RP, a za nią również ustawa o referendum ogólnokrajowym, wyklucza prawo obywateli do zarządzania któregokolwiek z trzech wyodrębnionych w polskim prawie konstytucyjnym, w oparciu o kryterium przed-

¹⁴ H. Gregorczyk, *Citizen Initiated Referenda: Republican Innovation or Scourge of Representative Democracy?*, „Griffith Law Review” 1998, vol. 7, No. 2, s. 250.

¹⁵ O tej kategorii referendum zob. np. M. Musiał-Karg, op.cit., s. 78.

¹⁶ Tak np. L. Hill, *Democratic Deficit in the ACT: Is the Citizen Initiated Referendum a Solution?*, „Australian Journal of Social Issues” 2003, vol. 38, No. 4, s. 496.

¹⁷ P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 303.

miotowe, rodzajów referendum, co siłą rzeczy stawiać musi pytanie o wpływ takiego rozwiązania na znaczenie tej instytucji jako instrumentu udziału suwerena-narodu w procesie sprawowania władzy państwowej.

Do zarządzenia referendum dotyczącego sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa jest uprawniony Sejm (uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), a także Prezydent za zgodą Senatu. W myśl ustawy o referendum ogólnokrajowym Sejm podejmuje taką decyzję z własnej inicjatywy (zgodnie z regulaminem Sejmu na wniosek Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 69 posłów), na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskali poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających prawo udziału w referendum. Wprawdzie wnioski muszą być rozpatrzone przez Sejm, nie mają one jednak charakteru prawnie wiążącego; podjęcie uchwały jest uzależnione bowiem wyłącznie od woli Sejmu. Ustawodawca dodatkowo zawęził możliwość przeprowadzania referendum z inicjatywy obywateli, zakazując objęcie przedstawianym przez nich wnioskiem kwestii wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, a także amnestii, których to ograniczeń nie postawił wobec referendum zarządzanego na wniosek Sejmu, Senatu i Rady Ministrów¹⁸.

O ewentualnym zarządzeniu referendum nie rozstrzyga zatem wola obywateli, choćby była nawet – jak wykazuje praktyka – wielokrotnością ustawowego wymogu liczby zebranych podpisów, lecz wola większości parlamentarnej. Pomimo wielokrotnego występowania obywateli z wnioskami o zarządzenie referendum, zazwyczaj w sprawach wywołujących duże kontrowersje społeczne, Sejm zawsze konsekwentnie je stopował, przegłosowując odrzucenie wniosku lub nie podejmując nad nim prac; od 1997 r. wszystkie sześć wniosków poddanych pod głosowanie nie uzyskało aprobaty sejmowej (ogółem złożono ich w tym czasie dziesięć). Działo się tak nawet wówczas,

¹⁸ Uprawnienia określonej grupy obywateli do zwracania się z tego rodzaju „propozycją” do organu właściwego do zarządzenia referendum ogólnopaństwowego (przeważnie parlamentu) nie jest częste w państwach współczesnych, W Europie znane jest ono prawu konstytucyjnym: Portugalii (wymaganych jest 75 000 podpisów pod wnioskiem), na Węgrzech (100 000 podpisów), w Macedonii Północnej (10 000 podpisów), Albanii (50 000 podpisów). *Electoral Law*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 3 July 2013, s. 236–237.

gdy pod wnioskiem podpisała się liczba obywateli znacznie przekraczająca ustawy wymóg 500 000 podpisów: np. w 2012 r. w sprawie planowanego przez rząd zrównania i podniesienia wieku emerytalnego (do 67 lat dla kobiet i mężczyzn) – ok. 1,4 milionów podpisów, w 2013 r. w sprawie zniesienia obowiązku szkolnego dla sześciolatków – prawie 1 milion, w 2017 r. w sprawie wstrzymania reformy edukacji – 910 tysięcy (w dniu 17 grudnia 2014 r. Sejm odrzucił wniosek o uzupełnienie porządku obrad o rozpatrzenie wniosku w sprawie przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Polskie” i polskiej ziemi, podpisanego przez aż ok. 2,5 miliona obywateli)¹⁹. Za każdym razem przyczyna była ta sama: pozytywny wynik prowadziłby do zanegowania rozstrzygnięć (reform) forsowanych przez ekipę aktualnie rządzącą.

Udział obywateli w postępowaniu mającym na celu zarządzenie referendum nie jest w ogóle przewidziany, gdy jego przedmiotem jest ustawa o zmianie Konstytucji. Może ono być zarządzane przez Marszałka Sejmu jedynie na wniosek podmiotów uprawnionych do przedłożenia takiej ustawy, czyli 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydenta.

Opisane wyżej rozdysponowanie władzy zarządzania referendum ogólnokrajowych wyłącznie pomiędzy organy państwowe sprawia, że polskie referenda tego rodzaju można zakwalifikować do referendum kontrolowanych, tj. takich, o których przeprowadzeniu decydują wyłącznie grupy rządzących. Odrzucona zatem została koncepcja referendum jako mechanizmu, w którym obywatele w pełni korzystają z przynależnego im atrybutu suwerenności, a zatem nie tylko gwarantującego im prawo do udziału w referendum, ale przede wszystkim prawo do referendum, czyli uprawnienie do określenia w sposób wiążący przedmiotu referendum oraz podjęcia decyzji o jego zarządzeniu²⁰.

¹⁹ Szerzej o obywatelskich próbach zainicjowania referendum ogólnokrajowego zob. J.M. Dzwonczyk, *Demokracja bezpośrednia w Polsce jako instrument populistycznej polityki*, „Horyzonty Polityki” 2018, vol. 9, nr 28, s. 65 i n.

²⁰ W literaturze przedmiotu słusznie są rozróżniane te dwa typy praw – zob. np. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 16; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 84.

IV.

Ocena instytucji referendum ogólnokrajowego inicjowanego przez wyborców jest daleka od jednolitości; ma zarówno zagorzałych zwolenników, jak i przeciwników.

Zarzuty stawiane tej instytucji są różnorodne²¹. Przeciwno niej mają przemawiać następujące okoliczności: 1) podważanie sensu rządów przedstawicielskich, osłabianie pozycji i autorytetu parlamentu; 2) wysokie koszty finansowe wdrażania, co sprawia, że jest referendum procesem, który może być kontrolowany przez bogate grupy interesów; 3) jej zbędność, gdyż stan partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy publicznej i bez niej jest wysoki; 4) niedostatek kompetencji wyborców do oceny wniosków referendalnych, w szczególności legislacyjnych; 5) podatność na tworzenie radykalnych rozwiązań problemów poddanych pod głosowanie, inspirowanych przez ekstremistyczne lub ultrakonserwatywne grupy; 6) zagrożenie grupom mniejszościowym i niebezpieczeństwo tworzenia warunków do powstania „tyrarii większości”; 7) groźba kreowania przez nią podziałów społecznych; 8) zagrożenie przyjmowania rozwiązań uproszczonych, nieodpowiednich, rozmiągających się z rzeczywistymi potrzebami, interesami ogólnospołecznymi; 9) destabilizowanie państwa i zakłócanie procesów decyzyjnych w nim zachodzących, wyzwalanie w państwowych ośrodkach decyzyjnych poczucia strachu przed podejmowaniem samodzielnych rozwiązań; 10) brak wbudowanej w tę instytucję zdolności do uwzględniania negocjacji i kompromisów; 11) osłabianie innowacyjnej i spójnej polityki państwa; 12) możliwość wykorzystywania przez dobrze zorganizowane, „hałaśliwe”, grupy interesów lub same partie polityczne.

Zdecydowanym krytykiem postulatu wprowadzenia w Polsce referendum inicjowanego przez obywateli był P. Winczorek. Podkreślał on w szczególności, iż sama liczba podpisów, jaką muszą legitymizować się inicjatorzy wniosku referendalnego, nie jest w stanie przesądzić o jego merytorycznej trafności. Poparcie może bowiem uzyskać np. inicjatywa, która ingerowałaby w treść Konstytucji i naruszałaby jej postanowienia. Drugi argument jest nie mniej istotny: „procedury referendalne i plebiscytarne wystawione są na poważne niebezpieczeństwo populizmu. Nie jest więc wykluczone, że przedmiotem

²¹ Zob. zwłaszcza H. Gregorczyk, *op.cit.*, s. 256 i n.

referendum stałyby się sprawy, które w publicznym poczuciu wymagają rozstrzygnięcia w określony sposób, mimo że rozstrzygnięcie to byłoby niekorzystne z punktu widzenia interesów państwa lub jego obywateli”. Przeciwno ustanowieniu „referendum obywatelskiego” przemawia również – zdaniem P. Winczorka – trudny do rozwiązania problem, kto powinien dokonywać wstępnej oceny wniosku referendalnego z punktu widzenia kryteriów zawartych w art. 125 Konstytucji RP²².

Sądę, iż wymienione wyżej zarzuty w znacznej części są nietrafne lub co najmniej dyskusyjne. Bardziej przekonujące zdają się być argumenty przemawiające za referendum inicjowanym przez wyborców, a w pierwszej kolejności względ na zasadę suwerenności narodu. Zwierzchnictwo (suwerenność) narodu – jak pisał M. Sobolewski – jest to „naczelne założenie demokratycznej ideologii politycznej, a tym samym postulowanego, idealnego wzorca systemu politycznego”²³. Do tego wyidealizowanego wzorca, opierającego się na atrybutach istoty władzy suwerennej, takich jak: jej zwierzchni charakter, prawna nieograniczoność niezależność, permanentność sprawowania, niepodzielność i niezbywalność, można współcześnie mniej lub bardziej się przybliżać, jednak jego pełna realizacja nie jest osiągalna. Mimo to, należy czynić wszystko, by rozbieżność ta była możliwie najmniejsza. W przypadku instytucji referendum ogólnokrajowego ogółowi przymiotów władzy suwerennej odpowiadałoby uprawnienie obywateli do decydowania o jego zarządzeniu, czyli przyznanie im prawa do referendum. Wprowadzenie go umożliwiłoby realizację jednego z podstawowych warunków postępowania demokratycznego, który R.A. Dahl ujął następująco: „*Demos* winien posiadać wyłączną możliwość decydowania, w jaki sposób ustalana ma być »wokanda« spraw podlegających rozstrzygnięciu na mocy procedur demokratycznych”²⁴. Polskie prawo konstytucyjne nie dość, że zezwala na udział w ustalaniu tej „wokandy” określonym organom państwowym, to jednocześnie odmawia go narodowi. W związku z tym należy zgodzić się z tezą, iż referendum w rzeczywistości jest w Polsce instytucją nie tyle demokracji bezpośredniej, co demokracji półbepośredniej; bezpośrednie uczestnictwo obywateli w procesie

²² P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 152–153.

²³ M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 13.

²⁴ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków–Warszawa 1995, s. 163.

referendalnym wyczerpuje się bowiem w akcie oddania głosu, zaś ustalenie przedmiotu głosowania i data jego przeprowadzenia jest uzależniona od woli uprawnionych organów²⁵.

Trafna jest opinia: „Referendum inicjowane przez obywateli, w odpowiednich ramach, oferuje mechanizm, dzięki któremu społeczeństwo może skuteczniej uczestniczyć w rządzeniu, a w konsekwencji lepiej angażować w polityczny proces”²⁶. Jego celem jest zapewnienie dodatkowej okazji do wyrażania przez obywateli politycznej ekspresji i partycypacji w sprawowaniu władzy, a tym samym być jedną z ważnych gwarancji realizacji idei demokracji²⁷. Widzieć w nim należy instrument przyczyniający się do poprawy jakości demokracji, o dużym znaczeniu kanał formułowania woli społecznej i kontroli rządzących, chroniący przed ich autorytaryzmem. Referendum to tworzy przesłanki rozwiązywania problemów, które – z różnych powodów (np. ignorowania lub zaniedbywania przez polityków) – nie są podejmowane w formalnym procesie decyzyjnym. W szczególności może być instrumentem społecznej kontroli prawa i korygowania niewłaściwych działań podejmowanych przez polityków, „sposobem synchronizowania opinii obywateli z opiniami polityków”²⁸. Efektem prawnej akceptacji inicjowanego przez obywateli referendum może oprócz tego być powstanie u polityków stałego poczucia zagrożenia, pozytywnie wpływającego na realizację przez nich polityki bliższej oczekiwaniom społecznym. Inny jeszcze spodziewany efekt, to oddziaływanie na kształtowanie się przejrzystych i rozważnych procesów politycznych oraz odpowiedzialności klasy rządzącej. Podkreślić jeszcze trzeba, iż praktykowanie procedur referendalnych wywiera korzystny wpływ na kulturę polityczną obywateli²⁹ oraz ich edukację polityczną³⁰. Uczestnictwo w nich pro-

²⁵ Por. M. Rachwał, *Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2005, nr 2, s. 154.

²⁶ H. Gregorczyk, op.cit., s. 252–253.

²⁷ Por. np. M. Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums. Government by the People*, Manchester 2005, s. 132.

²⁸ B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe 2010, s. 254.

²⁹ Zob. np. M. Qvortrup, *Western Europe, [w:] Referendums Around the World*, red. M. Qvortrup, Palgrave Macmillan 2018, s. 39.

³⁰ Na ten aspekt praktyki referendalnej silny nacisk kładł A.V. Dicey. Zob. M. Qvortrup, *A Comparative Study...*, s. 53–55.

muje pozytywne poglądy na temat skuteczności indywidualnej aktywności w polityce³¹.

V.

Opowiadając się za wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego instytucji referendum inicjowanego przez obywateli, jednocześnie uważam za konieczne w razie podjęcia takiej decyzji ustalenie precyzyjnych ram jej stosowania, w tym zwłaszcza określonych wymogów formalnych, zawierających zabezpieczenia i ograniczenia przed powstawaniem wskazanych wcześniej niekorzystnych zjawisk, podnoszonych przez przeciwników tej demokratycznej procedury. Spełnienie wspomnianych wymogów formalnych przez wystąpienie z inicjatywą referendalną powinno skutkować obowiązkiem zarządzenia tego referendum przez Sejm lub Prezydenta (bez zgody Senatu). Zasada ta powinna odnosić się nie tylko do fakultatywnych referendum ogólnokrajowych, o których mówi art. 125 Konstytucji RP. Taki charakter muszą mieć ponadto referenda ustawodawcze, za których wprowadzeniem stanowczo opowiadam się. Wysoce pożądane jest przy tym, aby to były zarówno referenda abrogacyjne, jak i referenda przeprowadzane w celu zablokowania przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych przed ich wejściem w życie.

Przede wszystkim konieczna jednak jest modyfikacja regulacji prawnej instytucji referendum konstytucyjnego, umożliwiająca obywatelom decydowanie o jego zarządzeniu. Jednym z jej elementów powinno być wprowadzenie do Konstytucji RP nakazu zarządzenia referendum w każdym wypadku dokonywania zmian w trzech kluczowych rozdziałach Konstytucji: I, II i XII, i to niezależnie od tego, który z uprawnionych podmiotów przedłożył projekt tych zmian. Najpełniejszym wyrazem uznania obywatelskiego prawa do referendum byłoby przyjęcie zasady, w myśl której obywatele mogliby zażądać zarządzenia przez Sejm referendum w sprawie jakiegokolwiek zmiany w Konstytucji, niezależnie od tego, którego rozdziału tego aktu dotyczyłaby.

W odniesieniu do referendum, o którym mówi art. 125 Konstytucji RP, oraz referendum ustawodawczego sugerowałbym określenie grupy obywateli wy-

³¹ Por. S. Bowler, T. Donovan, *Democracy, Institutions and Attitudes About Citizen Influence on Government*, „British Journal of Political Science” 2002, vol. 32, No. 2, s. 376.

stępującej z wiążącą inicjatywą w sprawie zarządzenia referendum za pomocą liczby bezwzględnej – 1 000 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu. Taki próg – jak sądzę – z jednej strony, nie powinien stanowić zapory przed występowaniem z taką inicjatywą obywatelską, a z drugiej – chroniłby przed nadużywaniem procedury referendalnej³². Najpełniejszym wyrazem uznania obywatelskiego prawa do referendum byłoby przyjęcie zasady, w myśl której również grupa co najmniej 1 000 000 obywateli mogłaby zażądać zarządzenia przez Sejm referendum w sprawie jakiegokolwiek zmiany w Konstytucji, niezależnie od tego, którego rozdziału tego aktu dotyczyłaby. Opowiadam się też za przyznaniem takiej grupie obywateli prawa do wystąpienia z wnioskiem o zarządzenie referendum w sprawie odrzucenia zmian dokonanych w Konstytucji w drodze parlamentarnej. Wydaje się być oprócz tego zasadne przyzwolecie grupie co najmniej 500 tys. obywateli na przedkładanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji w ramach tzw. inicjatywy ludowej. Projekt taki – na co zwraca uwagę J. Kuciński – powinien podlegać szczególnej ochronie prawnej, wyrażającej się w tym, iż mógłby on być odrzucony w pierwszym czytaniu tylko kwalifikowaną większością 2/3 głosów w Sejmie, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³³.

Kolejnym postulatem jest wyczerpująca, transparentna i precyzyjna regulacja procedury przygotowania, wniesienia i rozpatrzenia obywatelskiej inicjatywy zarządzenia referendum. Dotychczasowa regulacja dotycząca występowania z wnioskiem do Sejmu o zarządzenie referendum jest lakoniczna, zawiera szereg luk i nie jest dostatecznie precyzyjna³⁴. Pomocne w urzeczy-

³² Zdaniem T. Fuksa (*Prawo człowieka do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Standardy międzynarodowe i ich realizacja w Polsce*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995, s. 19) i M. Rachwał (*Referendum jako forma udziału...*, s. 158) dla poparcia obywatelskiej inicjatywy referendalnej powinna wystarczyć liczba co najmniej 500 000 podpisów. Inaczej J. Kuciński: prawo to mogłoby uzyskać 5–10% osób posiadających prawo wybierania do Sejmu (*W sprawie konstytucyjnych form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród – kilka refleksji z historii polskich konstytucji oraz uwag de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 462).

³³ J. Kuciński, op.cit., s. 462.

³⁴ Zob. P. Uziębło, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 47 i n.

wistnieniu wspomnianego postulatu mogą być zalecenia kodeksu dobrej praktyki referendalnej (dalej: k.d.p.r.), zaaprobowanego przez tzw. Komisję Wenecką (Europejską Komisję na rzecz Demokracji Przez Prawo) w dniach 13–14 października 2006 r.³⁵

Kwestią dużej wagi jest również ustalenie okresu przeznaczanego na kampanię referendalną po wyznaczeniu terminu głosowania: rozpowszechnianie informacji i opinii o referendum, publiczną debatę. Wydaje się, że w przypadku referendum ogólnokrajowego okresem umożliwiającym należytą realizację wskazanych celów jest 60 dni.

W ewentualnej przyszłej regulacji prawnej instytucji referendum inicjowanego przez obywateli nie może być pominięta kwestia kontroli jego konstytucyjności³⁶. Kontrola ta powinna mieć charakter nie tylko prewencyjny, ale i obligatoryjny³⁷. Oczekiwać należy, iż objęte nią będą również obywatelskie inicjatywy referendalne, łącznie z oceną dopuszczalności przekazania danej sprawy pod głosowanie referendalne..

Sens wprowadzenia do polskiego systemu prawnego referendum inicjowanego przez obywateli byłby zniweczony, gdyby nie towarzyszyło temu uznanie prawnie wiążącego – a nie konsultacyjnego – charakteru jego wyniku³⁸. W pełni solidaryzuję się tej sprawie z V. Bogdanorem, iż akceptacja takiego skutku referendum, o którym mowa, jest „logiczną konsekwencją przyjęcia demokratycznego rządu”³⁹. W razie braku takiej akceptacji wola narodu nie ma decydującego znaczenia, co stawiać musi pod znakiem zapytania jego konstytucyjną rolę suwerena. W istocie rzeczy takie „niepoważne” potraktowanie głosowania obywateli może być przyczyną ich frustracji oraz czynnikiem ne-

³⁵ Zob. szerzej moje opracowanie: *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, s. 623 i n.

³⁶ Postulat ten jest podnoszony od dawna, zob. np. M. Jabłoński, op.cit., s. 130.

³⁷ Por. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, op.cit., s. 84.

³⁸ Wyłącznie wiążące prawnie (stanowiące) referenda są przewidziane m.in. w Albanii, Armenii, Azerbejdżanie, Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Francji, Gruzji, Grecji, Irlandii, na Litwie, Łotwie, w Federacji Rosyjskiej, Szwajcarii, Włoszech, Turcji. Na Węgrzech referendum przeprowadzone z inicjatywy co najmniej 200 000 obywateli zawsze jest wiążące, w innych przypadkach o tym, czy dane referendum jest wiążące lub konsultacyjne rozstrzyga Parlament.

³⁹ V. Bogdanor, *The People and the Party System: the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, New York 1981, s. 93.

gatywnie wpływającym na poziom partycypacji społecznej w mechanizmie referendalnym. Wraz z uznaniem prawnie wiążącego rezultatu głosowania powinny być przyjęte przepisy wyraźnie określające, czy decyzja w sprawie referendum będzie prawnie podtrzymywana tylko przez pewien okres i czy po tym okresie mogłaby być zastąpiona decyzją prawodawcy, ewentualnie tylko w drodze nowego głosowania w referendum⁴⁰.

✱

Faktem jest, iż instytucja referendum, o którego przeprowadzeniu decydują sami obywatele, należy do popularnych haseł populistycznych – jako panaceum na deficyt demokracji i niesprawne rządzenie państwem. Okoliczność ta jednak nie może omawianej instytucji dyskredytować, ponieważ widzieć w niej należy potrzebny element procesu sprawowania władzy w państwie demokratycznym. Osiągnięciu przez nią takiej roli w polskiej praktyce ustrojowej może sprzyjać zaproponowana wyżej regulacja prawna.

Literatura

- Altman D., *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge 2011.
- Bjørklund T., *The Surge of Referendums and the New Politics Approach*, [w:] *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, red. M. Setälä, T. Schiller, Routledge 2009.
- Bogdanor V., *The People and the Party System: the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, New York 1981.
- Bowler S., Donovan T., *Democracy, Institutions and Attitudes About Citizen Influence on Government*, „British Journal of Political Science” 2002, vol. 32, No. 2.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków–Warszawa 1995.
- Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008.
- Dzwończyk J.M., *Demokracja bezpośrednia w Polsce jako instrument populistycznej polityki*, „Horyzonty Polityki” 2018, vol. 9, nr 28.

⁴⁰ Tak m.in. *Direct Democracy Handbook...*, s. 80.

- Electoral Law*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 3 July 2013.
- Fuks T., *Prawo człowieka do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Standardy międzynarodowe i ich realizacja w Polsce*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995.
- Gregorczyk H., *Citizen Initiated Referenda: Republican Innovation or Scourge of Representative Democracy?*, „Griffith Law Review” 1998, vol. 7, No. 2.
- Hill L., *Democratic Deficit in the ACT: Is the Citizen Initiated Referendum a Solution?*, „Australian Journal of Social Issues” 2003, vol. 38, No. 4.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jäske M., „Soft” forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government, „Swiss Political Science Review” 2017, vol. 23, No. 1.
- Kaufmann B., Büchi R., Braun N., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe 2010.
- Kryszewski G., *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt.
- Kuciński J., *W sprawie konstytucyjnych form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród – kilka refleksji z historii polskich konstytucji oraz uwag de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Lijphart A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.
- Morel L., *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*, [w:] *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, red. M. Mendelsohn, A. Parkin, Palgrave 2001.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Qvortrup M., *A Comparative Study of Referendums. Government by the People*, Manchester 2005.
- Qvortrup M., *Western Europe*, [w:] *Referendums Around the World*, red. M. Qvortrup, Palgrave 2018.
- Rachwał M., *Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2005, nr 2.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.

- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Schiller T., *Local Referendums: A Comparative Assessment of Forms and Practice*, [w:] *The Routledge Handbook to Referendum and Direct Democracy*, red. L. Morel, M. Qvortrup, Routledge 2018.
- Setälä M., *Introduction*, [w:] *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, red. M. Setälä, T. Schiller, Routledge 2009.
- Smith G., *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research” 1976, vol.4 No. 1.
- Sobolewski M., *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983.
- Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.