

Elżbieta Kuzelewska¹

Referendum w systemie prawnym Republiki Czeskiej²

Słowa kluczowe: referendum, głosowanie, Czechy

Keywords: referendum, voting, Czech Republic

Streszczenie

Artykuł porusza kwestię odwoływania się Czechów do jednej z najbardziej znaczących form demokracji bezpośredniej – referendum. Czesi nie są zwolennikami głosowania ludowego na poziomie ogólnokrajowym. W dalszym ciągu nie wypracowali ustawy o referendum ogólnokrajowym. Tylko raz przeprowadzone zostało referendum na poziomie ogólnokrajowym w prawie przystąpienia do UE. Obywatele Czech, jak i partie rządzące, są zwolennikami demokracji przedstawicielskiej. Sytuacja nieco inaczej wygląda na poziomie lokalnym, gdzie statystyka dotycząca zorganizowanych referendów lokalnych jest znacznie bogatsza, a wyniki głosowania świadczą o systematycznie rosnącej świadomości społecznej obywateli.

Summary

Referendum in the Czech Republic's Law System

The article discusses the use of the Czechs one of the most significant forms of direct democracy – the referendum. The Czechs are not supporters of national popular vote.

¹ Autor jest doktorem habilitowanym w Katedrze Politologii na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: e.kuzelewska@uwb.edu.pl.

² Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego nr 2014/15/B/HSS/01866 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

They still have not worked out a law on a national referendum. Only once a referendum was held at the national level – the EU accession referendum. The citizens of the Czech Republic and the ruling parties are supporters of representative democracy. The situation is slightly different at the local level, where statistics on the number of organized local referenda are much richer, and the results of the popular vote show the systematically increasing public awareness of the citizens.

✱

I.

Czesi nie są zwolennikami bezpośredniego sprawowania władzy przez naród. Zdecydowanie opowiadają się za przedstawicielską formą rządów, czego dowodem jest nie tylko skromna liczba przeprowadzonych referendów (zwłaszcza ogólnokrajowego), ale także przyjęte rozwiązania prawne odnoszące się do jednej z form demokracji bezpośredniej – referendum. Podkreślić należy, iż już w 1920 r. miała miejsce próba odwołania się do plebiscytu w sprawie przynależności państwowej spornych terytoriów Cieszyna, Spiszu i Orawy. Zarówno Polska jak i Czechosłowacja używały propagandy celem przekonania mieszkańców do opowiedzenia się po jednej ze stron. Oba państwa korzystały z usług płatnych agentów, usiłujących przekonać wyborców nie tylko werbalnie, ale również przekupując ich poprzez oferowanie deficytowych w tamtych czasach towarów takich, jak mąka, cukier czy sól³. Ostatecznie nie przeprowadzono plebiscytu, lecz w drodze międzynarodowego arbitrażu zdecydowano o losach spornych terytoriów.

Podobnie decyzję o podziale Czechosłowacji podjęły partie rządzące bez przeprowadzania społecznych konsultacji i korzystania z referendum. Zwolennikami takiego podejścia były partie rządzące, które nie liczyły się ze stanowiskiem opozycji parlamentarnej apelującej o rozpisanie referendum w tym przedmiocie⁴ mimo sondaży opinii publicznej prze-

³ P. Matula, *Slovak-Polish Relationship in 1938–1947 in the Context of Border Disputes*, „*Studia Humanistyczne AGH*” 2013, vol. 12 (1), s. 58.

⁴ M.Z. Bookman, *War and Peace: The Divergent Breakups of Yugoslavia and Czechoslovakia*, „*Journal of Peace Research*” 1994, vol. 31 (2), s. 176.

prowadzonych we wrześniu 1992 r. wskazujących, iż ponad 80% respondentów wyraźnie popierało przeprowadzenie referendum w tej sprawie⁵. Przeciwno rozpisaniu referendum partie rządzące wysuwały argument wskazujący, iż negowałoby ono zasadę demokracji przedstawicielskiej, która dobrze funkcjonuje w porządku prawnym Czech, a wola polityczna ludu jest właściwie wyrażana przez przedstawicieli wybranych do parlamentu. W opinii rządu naciski opozycji na przeprowadzenie referendum w sprawie rozdziału Czechosłowacji wynikały nie tyle z jej troski o zachowanie federalnej struktury państwa, ile były próbą wpłynięcia na wyniki wyborów⁶.

Celem artykułu jest omówienie miejsca referendum w czeskim systemie prawnym oraz wskazanie czeskich doświadczeń referendalnych. W Czechach występuje referendum lokalne (miejscowe)⁷ i regionalne⁸, brak jest w zasadzie referendum ogólnokrajowego. Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że Czesi bezpośrednio partycypują w procesie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, zaś na poziomie krajowym pozostawiają decyzję wybranym przez siebie przedstawicielom do parlamentu. Metoda dogmatyczna pozwoli na ukazanie rozwiązań prawnych dotyczących referendum w Republice Czeskiej.

⁵ L. Holy, *The Little Czech and the Great Czech Nation. National Identity and the Post-Communist Social Transformation*, Cambridge 1996, s. 198.

⁶ Ibidem.

⁷ *Zakon o místním referendu* to ustawa o referendum miejscowym. W Polsce poniekąd odpowiednikiem tej ustawy jest ustawa o referendum lokalnym, która reguluje referendum w gminie, powiecie i województwie. W Czechach natomiast jest to akt odnoszący się wyłącznie do referendum na najniższym stopniu podziału administracyjnego państwa, a więc referendum w gminie (jednostki podziału terytorialnego Czech to kraje i gminy). Tłumaczenie „referendum gminne” nie odpowiada oryginałowi tytułu ustawy, którym jest referendum miejscowe.

⁸ *Zakon o krajském referendu* dosłownie oznacza ustawę o referendum krajowym, ponieważ „kraj” to wyższa jednostka podziału administracyjnego Republiki Czeskiej, pełniący rolę regionów tak jak województwa w Polsce. Jednakże nazwa „region” nie jest używana na ich określenie. Dla polskiego czytelnika najlepszym tłumaczeniem wydaje się być przykład „ustawa o referendum wojewódzkim”, co jednak znacznie odbiega od oryginału, stąd też propozycja by „referendum krajowe” na potrzeby polskiego czytelnika tłumaczyć jako „referendum regionalne”.

II.

Podstawy prawne referendum znajdują się w Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.⁹, Ustawie o miejscowym (lokalnym) referendum z 2004 r.¹⁰ oraz Ustawie o krajowym (regionalnym) referendum¹¹. Zauważyć należy, iż pomimo podejmowanych inicjatyw ustawodawczych, w dalszym ciągu w czeskim porządku prawnym brakuje ustawy o referendum ogólnokrajowym¹². Wyjątek stanowi ustawa konstytucyjna regulująca referendum w sprawie członkostwa Czech w UE, ale ta ma charakter incydentalny¹³.

Konstytucja Republiki Czeskiej w art. 2 ust 1 stanowi, iż lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej; wykonuje ją za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Ustęp 2 przywołanego artykułu doprecyzowuje, iż ustawa konstytucyjna może określić, kiedy lud wykonuje władzę państwową bezpośrednio. Ustanowienie ewentualności referendum jest istotne, bowiem instytucja ta stale napotyka na znaczny opór polityków¹⁴. Analiza przywołanych przepisów prawnych jednoznacznie wskazuje, że referendum jest uregulowane dość lakonicznie, zaś przedstawicielska forma rządów ma charakter dominujący.

Czeskie prawo nie przewiduje obligatoryjnego referendum¹⁵. Każdorazowo decyzja o zarządzeniu tej formy demokracji bezpośredniej może zależeć od zróżnicowanych okoliczności. W następstwie nowelizacji Konstytucji w 2003 r. dodano art. 10a, który mówi, iż ratyfikacja umowy międzynarodowej, przenoszącej niektóre kompetencje organów Republiki Czeskiej na międzynarodową organizację lub instytucję, wymaga zgody parlamentu, o ile

⁹ Konstytucja Republiki Czeskiej z dn. 16.12.1992 r., tłum. i wstęp M. Kruk, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

¹⁰ Ustawa o referendum miejscowym (lokalnym) [Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů, Zákon č. 22/2004 Sb.; Zákon 22/2004 Sb. znění 7. 4. 2014], Law No. 22/2004 Coll., on local referenda, tekst dostępny na stronie: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22918.07.20170> (12.07.2017).

¹¹ Ustawa o referendum krajowym (regionalnym) [Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů] Law No. 118/2010 Coll., on provincial referenda.

¹² V. Jirásková, K. Skotnicki, *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009, s. 14.

¹³ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 132.

¹⁴ K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁵ Ibidem.

ustawa konstytucyjna nie stanowi, że ratyfikacja wymaga zgody udzielonej w referendum. Uzupełnienie konstytucji o art. 10a wprowadziło tzw. „klauzulę integracyjną” i odnosiło się do możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie członkostwa w UE. Na mocy art. 62 znowelizowanej Konstytucji Prezydent został upoważniony do zarządzania referendum i ogłoszenia jego wyników. Prezydent miał zarządzić referendum w ciągu 30 dni od podpisania traktatu akcesyjnego¹⁶. Rozwiązanie to zostało ograniczone wyłącznie do referendum w sprawie członkostwa w UE i paradoksalnie referendum to miało charakter obligatoryjny. Zastrzeżono równocześnie, iż w sytuacji odrzucenia przez naród członkostwa w UE kolejne referendum w tej samej sprawie i na tych samych warunkach może zostać przeprowadzone nie wcześniej niż po dwóch latach. Zgodnie z ustawą z 2002 r. o referendum w sprawie członkostwa w UE¹⁷, każdy uprawniony wyborca miał prawo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując prawne zastrzeżenia co do ważności referendum, w terminie 10 dni od dnia zakończenia głosowania.

Ustawa o miejscowym referendum z 2004 r. zawiera przepisy dotyczące referendum miejscowego (lokalnego). Stanowi ona, iż głosować mogą wszyscy uprawnieni mieszkańcy gminy (§ 2), czyli obywatele Czech, którzy ukończyli 18 lat, przebywają na terenie gminy (miasta) i są mieszkańcami gminy. Prawo do głosowania przysługuje także cudzoziemcowi pod warunkiem, że ma prawo stałego pobytu. Głosowanie w referendum lokalnym ma charakter powszechny, tajny, równy i bezpośredni (§ 3). Przywołana ustawa w § 4 szczegółowo wymienia przesłanki, które nie pozwalają na udział w miejscowym referendum. Ustawa stanowi, że głosowanie w miejscowym referendum odbywa się w jednym dniu. Dopuszcza głosowanie w referendum miejscowym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do rad gmin, rady regionalnej, jednej z izb czeskiego parlamentu lub Parlamentu Europejskiego. Ustawa stanowi również, iż w przypadku stanu wyjątkowego, stanu zagrożenia lub wojny, referendum miejscowe nie jest przeprowadzane. Ponadto ustawa w § 7 wyraźnie określa, co nie może być przedmiotem głosowania w referendum miejscowym (m.in. opłaty lokalne i budżet gminy lub miasta

¹⁶ S. Hanley, *Referendum Briefing No. 6. The Czech EU Accession Referendum 13–14 June 2003*, s. 142, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-6.pdf&site=266> (12.07.2017).

¹⁷ Ustawa z 2002 r. o referendum w sprawie członkostwa w UE (Law No. 515/2002 Coll).

statutowego; ustanowienie lub zniesienie organów ustawowych lub komunalnych miasta; wybory i odwołanie burmistrza oraz innych członków rady gminy i miasta, a także innych członków wybranych organów gminy i miasta). Równocześnie ustawa nakład wymóg, by pytanie referendalne było tak sformułowane, by można było udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi: „tak” lub „nie”. Ustawodawca opowiada się zatem za zwięzłością i jasnością sformułowania pytania postawionego w referendum, co ma ułatwić udzielenie odpowiedzi przez osoby głosujące. Pytanie powinno być przejrzyste, jednoznaczne i nieposiadające elementów dezinformacyjnych. W sytuacji, gdy głosuje się nad kilkoma kwestiami naraz, pytania nie powinny być wzajemnie wykluczające się.

Rozdział VIII Ustawy o miejscowym referendum określa warunki ważności i wiążącego charakteru referendum. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział przynajmniej 35% zarejestrowanych wyborców. Pierwotnie ustawa przewidywała 50%, jednak w 2008 r. liczba ta została zmniejszona do 35% z uwagi na fakt, iż uzyskanie tak wysokiej frekwencji głównie w wielkich miastach było w zasadzie niemożliwe. Zmianę tę zainicjowała Partia Zielonych po nieważnym referendum miejscowym w Brnie w 2004 r.¹⁸ Decyzja podjęta w lokalnym referendum jest wiążąca, jeżeli została poparta przez bezwzględną większość głosujących, którzy wzięli udział w lokalnym referendum, i stanowiło to co najmniej 25% zarejestrowanych w wykazie osób uprawnionych. Gdy przedmiotem głosowania było połączenie lub podział gmin, decyzja jest wiążąca, jeżeli za danym rozwiązaniem opowiedziała się bezwzględna większość osób uprawnionych do głosowania.

Ustawa o referendum krajowym (regionalnym) z 2010 r. była odpowiedzią na apel Rady Europy i UE dotyczący wsparcia realizacji lokalnych i regionalnych referendów¹⁹. Ustawa o referendum regionalnym jest w zasadzie rozszerzeniem referendum miejscowego na terenie całego *kraju* (regionu), ponieważ często przepisy prawne są takie same. Referendum regionalne jest uzupełnieniem (czy dopełnieniem) demokracji przedstawicielskiej; bynajmniej nie zastępuje jej. Referendum regionalne musi dotyczyć całego *kraju*

¹⁸ M.L. Smith, *The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Republic*, [w:] *Local Direct Democracy in Europe*, red. T. Schiller, Springer 2011, s. 42–43.

¹⁹ P. Pechanec, *Přímá demokracie v České republic*, Praha 2011, s. 77.

(regionu). Ustawa wyraźnie wskazuje, co nie może być przedmiotem głosowania w referendum regionalnym (np. nałożenie grzywnien, budżet regionalny, odwołanie gubernatora). Podobnie, jak w ustawie o referendum miejscowym, tak i w tym przypadku nie może zostać zarządzane referendum, jeżeli pytanie będące przedmiotem głosowania jest sprzeczne z prawem bądź jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, iż decyzja wyrażona w referendum regionalnym będzie sprzeczna z prawem. Przedmiotem głosowania w referendum nie może być także zmiana *kraju* (regionu) przygranicznego. Pytanie, będące przedmiotem referendum regionalnego, musi być sformułowane w sposób jasny i klarowny w taki sposób, by można było na nie odpowiedzieć „tak” lub „nie”.

Prawo do głosowania w referendum regionalnym przysługuje każdemu, kto jest uprawniony do głosowania w wyborach do rady powiatu. Ustawodawca nie używa tu bezpośredniej definicji, lecz odsyła do przepisów Ustawy o wyborach do rad krajowych (regionalnych) oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰, w myśl której do głosowania upoważniony jest obywatel Republiki Czeskiej, który ukończył 18 lat i ma prawo stałego pobytu w tym regionie. W przeciwieństwie do referendum lokalnego cudzoziemcy nie mają prawa do głosowania w referendum regionalnym. Głosowanie w referendum regionalnym jest tajne, powszechne, równe i bezpośrednie.

Referendum regionalne jest ważne, jeżeli udział w nim wzięło przynajmniej 35% zarejestrowanych wyborców. Decyzja podjęta w referendum regionalnym jest wiążąca, jeżeli została poparta przez bezwzględną większość głosujących, którzy wzięli udział w lokalnym referendum, i stanowiło to co najmniej 25% zarejestrowanych w spisie osób uprawnionych. Zastanawiający jest fakt, iż ustawodawca ustanowił te same wskaźniki zarówno dla referendum lokalnego, jak i regionalnego. Niemniej rozstrzygnięcia podjęte w referendum regionalnym mają większą wagę w porównaniu do referendum lokalnego, zatem owa równowaga w warunkach ważności i wiążącego charakteru referendum może być zrozumiała.

²⁰ Ustawy o wyborach do rad krajowych (regionalnych) oraz o zmianie niektórych ustaw (nr. 130/2000 Sb.).

III.

Referendum ogólnonarodowe odbyło się w Czechach tylko raz i dotyczyło przystąpienia do UE. Wcześniej podejmowane były bezskuteczne próby zarządzania referendum w sprawie przystąpienia Czech do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO)²¹. Na marginesie zwrócić należy uwagę na pojawienie się w 2013 r. na czeskiej scenie politycznej populistycznej partii politycznej Úswit *Prímé Demokracie*, której główne postulaty dotycząca zwiększenia roli demokracji bezpośredniej w Czechach na wzór szwajcarski²².

W 2014 r. przygotowano projekt ustawy o referendum ogólnokrajowym. Inicjatorami byli posłowie: Jan Krycer (Unia Czesko-Morawska CMUs), Václav Grulich (Czeska Partia Socjaldemokratyczna CSSD) i František Trnka (Liberalna Unia Społeczna LSU, potem CMUs), którzy podnosili, iż w Czechach brakuje ustawy o powszechnym referendum, mimo że artykuł 2 ust. 2 Konstytucji pośrednio wskazuje na możliwość takiego rozwiązania. Podkreślano przy tym, że odwołanie się do woli ludu znajduje także zrozumienie na poziomie UE poprzez ustanowienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Niezależnie od prac parlamentarnych nad projektem ustawy o powszechnym referendum, Czesi w swym dorobku mają jedno ogólnokrajowe referendum. Koalicja rządząca zapowiedziała, że uszanuje wynik referendum akcesyjnego bez względu na frekwencję oraz zwycięstwo jakiegokolwiek strony. Odwołanie się do referendum i uszanowanie woli narodu było poniekąd „zastąpieniem” decyzji parlamentu. Ówczesni rządzący przekonani byli o poparciu obywateli dla idei integracji europejskiej, jednakże sondaże opinii publicznej wskazywały niewielki, ale sukcesywny spadek zwolenników UE²³. Sytuacja nieco się skomplikowała po wyborze w lutym 2003 r. przez czeski parlament Václava Klause na urząd prezydenta i zmieniła narrację kampanii referendalnej²⁴. Biorąc pod uwagę fakt, że Klaus nie był zwolennikiem członkostwa w UE, obawiano się jego wpływu na zniechęcenie Czechów do udziału w re-

²¹ M.A. Vachudová, *The Czech Republic*, [w:] *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, red. J. Zielonka, A. Pravda, Oxford University Press 2001, s. 351.

²² E. Kuźelewska, *Referendum in the Czech Republic and Slovakia*, „Annales UMCS, Sectio K: Politologia” 2014, vol. 21 (1), s. 100.

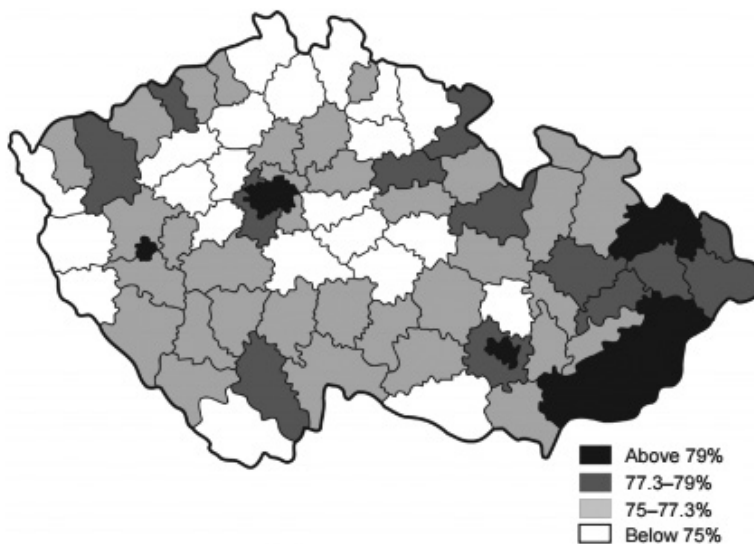
²³ F. Mendez, M. Mendez, V. Triga, *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge 2014, s. 78.

²⁴ S. Hanley, op.cit.

ferendum, co z kolei mogłoby skutkować niską frekwencją. By przeciwdziałać takiemu scenariuszowi wydarzeń, podjęto decyzję o dwudniowym referendum akcesyjnym (piątek i sobota: 13–14 czerwca 2003 r.)²⁵. Pełen tekst traktatu akcesyjnego dostępny był na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych²⁶. Poza tym każdy mieszkaniec Czech otrzymał dziesięciostronicową broszurę zawierającą podstawowe informacje nt. traktatu akcesyjnego oraz warunków członkostwa.

Za przystąpieniem Czech do UE opowiadały się partie koalicji rządowej: Partia Socjaldemokratyczna, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna, Partia Ludowa i Unia Demokratyczna. Przeciwko występowały Demokratyczna Par-

Mapa 1. Głosowanie wg okręgów wyborczych



Źródło: Czech Statistical Office (ČSÚ); M. Baun, J. Dür, D. Marek, P. Šaradín, *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44 (2), s. 265.

²⁵ M. Valach, *Czech Republic*, [w:] *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, red. B. Kaufmann, M.D., Waters, Durham 2004, s. 50.

²⁶ D. Marek, M. Baun, *The Czech Republic and the European Union*, London-New York 2010. Matula P., *Slovak-Polish Relationship in 1938–1947 in the Context of Border Disputes*, „Studia Humanistyczne AGH” 2013, vol. 12 (1), s. 26.

tia Obywatelska i Partia Komunistyczna²⁷. Frekwencja w referendum akcesyjnym wyniosła ponad 55%.

Siedemdziesiąt siedem procent głosujących wyraziło poparcie dla członkostwa w UE. Najwyższe poparcie dla akcesji odnotowano w Pradze, w regionach: Praha-zapád, Plzeň-mesto, Brno-město, Brno-venkov, w południowoschodnich Morawach, w Ostrava-město i w regionie Opava. Najmniej zwolenników integracji europejskiej było w środkowej Bohemii i okęgach graniczących z Niemcami, Austrią i Polską²⁸.

Tabela 1. Preferencje wyborcze Czechów w referendum akcesyjnym w 2003 r.

Głosowanie wg następujących kryteriów	Za (%)	Przeciw (%)
Płeć		
Mężczyźni	77	23
Kobiety	78	22
Wiek		
18–29 lat	78	22
30–44 lata	75	25
45–59 lat	77	23
60 i powyżej	79	21
Miejsce zamieszkania		
tereny miejskie	78	22
tereny wiejskie	75	25
Wykształcenie		
Podstawowe	73	27
Zawodowe	73	27
średnie (maturalne)	79	27

²⁷ M. Perottino, *The Czech accession referendum: 'yes', but no passion*, [w:] *European Union Accession Referendums*, red. J.-M. de Waele, Brussels 2005, s. 27.

²⁸ M. Baun, J. Dür, D. Marek, P. Šaradín, *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44 (2), s. 264.

Głosowanie wg następujących kryteriów	Za (%)	Przeciw (%)
Wyższe	82	18
Zawód		
Pracownicy fizyczni	77	23
Biznesmeni	79	21
Studenci	84	16
Emeryci	78	22
Gospodynie domowe	75	25
Bezrobotni	65	35
Elektorat partii politycznych		
US-DEU – Unia Wolności – Unia Demokratyczna	92	8
ODS – Obywatelska Partia Demokratyczna	86	14
KDU-CSL – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa	84	16
CSSD – Czeska Partia Socjaldemokratyczna	82	18
KSCM – Komunistyczna Partia Czech i Moraw	37	63
Inne	71	29

Źródło: S. Hanley, op.cit., s. 11.

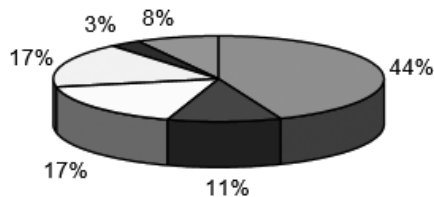
Dane w tabeli 1 wskazują, iż większość głosujących we wszystkich kryteriach poddanych analizie (za wyjątkiem elektoratu Partii Komunistycznej – KSCM) opowiedziało się za członkostwem Czech w UE. Po drugie, osoby z wyższym wykształceniem częściej opowiadały się za integracją. Zbliżone poparcie dla UE odnotowano zarówno w obszarach miejskich, jak i wiejskich (różnica wyniosła zaledwie 3%). Oznacza to, że Czesi bynajmniej nie są narodem eurosceptycznym i w zasadzie masowo popierali przystąpienie do UE. Niedosyt jednak budzi frekwencja wyborcza, która wyniosła niewiele powyżej 50%²⁹ i nie była zadowalająca z uwagi na fakt, iż było to pierwsze

²⁹ E. Kuzelewska, *How Far Can Citizens Influence the Decision-Making Process? Analysis of the Effectiveness of Referenda in the Czech Republic, Slovakia and Hungary in 1989–2015*, „Baltic Journal of European Studies” 2015, vol. 5 (2), s. 189.

ogólnokrajowe referendum (zatem efekt tzw. „nowości” w tym wypadku zawiódł) oraz dotyczyło fundamentalnej dla przyszłości Czech kwestii ich miejsca w porządku europejskim.

Jeżeli chodzi o doświadczenia Czech w demokracji lokalnej, trudności sprawia przytoczenie dokładnych danych statystycznych, bowiem gminy nie mają obowiązku przesyłania do Urzędu Statystycznego (*Czech Statistical Office*) raportów z przeprowadzonych referendów lokalnych. Z dostępnych informacji wynika, że w latach 2004–2014 w Czechach przeprowadzono 258 referendów lokalnych³⁰. Pierwotnie referenda lokalne dotyczyły głównie podziału gminy na dwie lub więcej jednostek terytorialnych. Lokalne referenda stały się bardziej znaczące w następstwie zmiany prawa w 2004 i 2008 r.³¹ i obecnie przenoszą ośrodek podejmowania decyzji z organów przedstawicielskich na mieszkańców gminy. Tzw. „zielona polityka” stała się aktywnym udziałem Czechów. Pierwsze lokalne „zielone” referendum odbyło się w czeskim mieście Tábor i zakończyło sukcesem. Mieszkańcy odrzucili projekt budowy drogi przebiegającej przez park botaniczny w centrum miasta³². Było

Wykres 1. Miejscowe (lokalne) referenda w Czechach (2000–2005)



Legenda: 44% – odpady nuklearne; 11% – elektrownia wiatrowa; 17% – własność komunalna; 17% – rozbudowa infrastruktury lokalnej (lotnisko, autostrada); 3% – egzystencjalne zagrożenie dla społeczności; 8% – inne.

Źródło: H. Vojtechova, op.cit., s. 21.

³⁰ M. Nový, *Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement?* „East European Politics” 2016, vol. 32 (4), s. 488, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2016.1183486?needAccess=true> (20.07.2017).

³¹ P. Blokker, *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, New York 2014, s. 121.

³² A. Nyzio, *Instrumenty demokracji bezpośredniej na przykładzie Republiki Słowackiej i Republiki Czeskiej*, „Zeszyty Polityczne. Zeszyty Naukowe Koła Nauk Politycznych UJ” 2013, nr 9, s. 113.

to przełomowe referendum, ponieważ jego wyniki udowodniły, iż mieszkańcy mają wpływ na politykę gminy, w której mieszkają, a ponadto zainicjowało serię kolejnych „zielonych” referendów miejscowych (lokalnych), promowanych przez organizacje pozarządowe.

W latach 2000–2005 przedmiot referendum lokalnego w Czechach został ewidentnie zdominowany przez miejsce składowania odpadów nuklearnych (44%). Po wskazaniu przez ekspertów najbardziej optymalnych gmin, w których można by składować odpady nuklearne, społeczność lokalna w drodze referendum miejscowego nie wyrażała na to zgody. Problematyka własności komunalnej i rozbudowa infrastruktury lokalnej (lotniska, autostrady) również stanowiła częsty przedmiot głosowania w referendum (17%).

Tabela 2. Wyniki referendów dotyczących składowania odpadów nuklearnych (2003–2008)

Gmina	Miejscowość	Data	Liczba uprawnionych wyborców	Frekwencja (%)	Tak (%)	Nie (%)	Głosy nieważne (%)
Oslavicka	Budisov	13.09.2003	80	80,0	1,5	98,5	0
Nadejkov	Bozejovice-Vlksice	15.11.2003	584	67,5	2,8	95,7	1,5
Prestenice	Bozejovice-Vlksice	15.11.2003	221	76,4	0,6	99,4	0
Bozetice	Bozejovice-Vlksice	15.11.2003	300	73	2,8	97,2	0
Hodov	Budisov	6.01.2004	230	72,5	4,0	96,0	0
Rudikov	Budisov	24.01.2004	517	71,9	4,0	95,7	0,3
Budisov	Budisov	31.01.2004	903	59,1	12,1	81,8	6,1
Naramec	Budisov	31.01.2004	297	71,7	5,2	93,4	1,4
Lodherov	Lodherov	31.01.2004	470	84	0,6	99,4	0
Destna	Lodherov	31.01.2004	525	63,4	1,8	93,1	5,1
Zhor	Bozejovice-Vlksice	7.02.2004	217	69,1	0	99,3	0,7

Gmina	Miejscowość	Data	Liczba uprawnionych wyborców	Frekwencja (%)	Tak (%)	Nie (%)	Głosy nieważne (%)
Jistebnice	Bozejovice-Vlksice	17.04.2004	1606	51,25	1,8	97,3	0,7
Pacejov	Pacejov	24.04.2004	630	80,8	1,75	95,5	2,75
Manovice	Pacejov	24.04.2004	38	89,5	0	97,1	2,9
Olsany	Pacejov	24.04.2004		95,1	0	99,4	0,6
Rohy	Budisov	12.06.2004	112	65,2	9,6	89	1,4
Hojkov	Rohozna	23.04.2007	131	92,4	0	98,3	5,9
Novy Rychnov	Rohozna	29.09.2007	809	47,2 – invalid!	5,2	94,8	0
Opatov	Rohozna	10.11.2007	160	67,5	2,8	95,4	1,8
Dusejov	Rohozna	24.11.2007	329	65,3	3,7	95,8	0,5
Jedlov	Rohozna	24.11.2007	150	68,7	1,9	98,1	0
Milicov	Rohozna	8.12.2007	103	86,4	1,1	95,5	3,4
Dvorce	Rohozna	15.12.2007	150	73,3	4,5	95,5	0
Hubenov	Rohozna	15.12.2007	115	82,6	1,1	98,9	0
Cejle	Rohozna	22.03.2008	347	72,6	15,1	79,4	5,5

Źródło: H. Vojtechova, op.cit., s. 22.

W latach 2005–2008 odbyło się 25 referendów lokalnych w sprawie głębokiego składowania odpadów jądrowych. Poza jednym, wszystkie były ważne. We wszystkich głosowaniach mieszkańcy głosowali przeciwko lokalizacji ich gminy do składowania odpadów atomowych. Wyniki referendów lokalnych skutkowały zmuszeniem władz do zmiany lokalizacji oraz dalszego składowania odpadów na terenie dwóch czeskich elektrowni atomowych Dukovany i Temelin. W 2007 r. przeprowadzono referendum lokalne w sprawie wyrażenia zgody na rozmieszczenie amerykańskich radarów będących elementami tarczy antyrakietowej. Przytłaczającą większością głosów (95–98%) mieszkańcy wsi Hvožd’any, Těně i Zaječov odrzucili tę propozycję.

Dwukrotnie przeprowadzono referenda lokalne w sprawie dworca kolejowego w Brnie – w 2004 r. i 2016 r. Oba były nieważne z powodu niskiej frekwencji. W 2004 r. władze Brna w porozumieniu z organami władzy państwowej rozpoczęły promocję projektu Europoint, zakładającego przebudowę węzła kolejowego poprzez przeniesienie dworca głównego z centrum miasta do miejsca oddalonego o kilometr w kierunku południowym. Dworzec główny w Brnie jest jednym z najstarszych dworców kolejowych w Europie, usytuowanym w historycznym centrum miasta. Grupa lokalnych organizacji wyraziła sprzeciw wobec tej inicjatywy i zaproponowała przebudowę istniejącego dworca bez konieczności jego przenoszenia³³. W tym celu przygotowano inicjatywę referendalną, w oparciu o którą niechętna jej Rada Miasta ogłosiła referendum miejscowe. Co prawda aż 86% głosujących poparło ideę przebudowy dworca w miejscu jego dotychczasowej lokalizacji. Jednak udział w referendum wzięło 80 tysięcy mieszkańców Brna, co stanowiło dwudziestopięcioprocentową frekwencję, zatem poniżej wymaganego progu. Sprawa dworca kolejowego w Brnie powróciła w referendum lokalnym w październiku 2016 r. Wciąż ścierały się dwie wizje: przebudowa obecnego lub przeniesienie dworca w inne miejsce. Mimo, iż referendum miejscowe odbyło się razem z wyborami do rad krajowych (regionalnych), także i tym razem frekwencja nie dopisała, a sprawa dworca nadal pozostaje nierozwiązana.

IV.

Czeski system prawny wskazuje demokrację przedstawicielską jako główną formę sprawowania władzy przez naród. Odwołanie się do potrzeby stworzenia ustawy o ogólnokrajowym referendum należało zwykle do Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (CSSD) i Zielonych. Obecnie pomysł ten jest zawłaszczany przez ruchy populistyczne i ekscentryczne na czeskiej scenie politycznej. Stabilne partie polityczne są niechętne idei referendum. Ich postawa wynika ze złych doświadczeń związanych z bezpośrednimi wyborami prezydenta Czech, które spolaryzowały scenę polityczną na długie lata. Wysoce prawdopodobne jest, iż czescy politycy obawiają się powtórzenia słowackich doświadczeń w zakresie sięgania po referendum ogólnokrajowe, które za-

³³ M.L. Smith, *op.cit.*, s. 44.

miast rozwiązywania problemów, raczej je mnoży i powoduje niechęć wśród wyborców do uczestniczenia w głosowaniu.

W Czechach zastosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej na szczeblu ogólnokrajowym nie jest wyznacznikiem politycznej świadomości społeczeństwa. Nie zmienił tego proces akcesyjny do UE, który co prawda „wymusił” przeprowadzenie referendum w sprawie członkostwa w UE, po uprzednim wprowadzeniu stosownych zmian do ustawy zasadniczej, lecz nieuprawnione jest twierdzenie, iż wpłynął on na rozwój demokracji bezpośredniej tak w wymiarze formalnoprawnym, jak i praktycznym.

Mimo bardzo skromnego doświadczenia referendalnego na szczeblu ogólnokrajowym, Czesi dość często korzystali z referendów lokalnych, które nie zawsze kończyły się sukcesem z powodu niskiej frekwencji wyborczej decydującej o ważności referendum. Wskazać jednak należy kilka niewątpliwych zalet bezpośredniej demokracji lokalnej. Po pierwsze, mieszkańcy są lepiej poinformowani dzięki kampanii referendalnej. Po drugie, określona problematyka poddawana jest w miarę szczegółowej analizie i z reguły nie ma tu miejsca na puste slogany. Referendum często inicjuje publiczną debatę i wzmacnia autorytet zasady państwa prawa, bowiem w tym przypadku to mieszkańcy gminy wpływają na kształt stanowionego prawa i w większym stopniu okazują mu posłuszeństwo. Zwiększyła się świadomość polityczna Czechów, którzy w tzw. „zielonych” lokalnych referendach potrafili się zmobilizować i skutecznie głosowali przeciwko odgórnym inicjatywom niekorzystnym dla ich gminy. Brak możliwości głosowania przez Czechów w referendum ogólnokrajowym rekompensowany jest rosnącą liczbę (często skutecznych) referendów lokalnych.

Literatura

- Baun M., Dür J., Marek D., Šaradín P., *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44 (2).
- Blokker P., *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, New York 2014.
- Bookman M.Z., *War and Peace: The Divergent Breakups of Yugoslavia and Czechoslovakia*, „Journal of Peace Research” 1994, vol. 31 (2).
- Konstytucja Republiki Czeskiej z dn. 16.12.1992 r., tłum. i wstęp M. Kruk, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.

- Hanley S., *Referendum Briefing No. 6. The Czech EU Accession Referendum 13–14 June 2003*, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-6.pdf&site=266> (12.07.2017).
- Holy L., *The Little Czech and the Great Czech Nation. National Identity and the Post-Communist Social Transformation*, Cambridge 1996.
- Jirásková V., Skotnicki K., *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009.
- Kuźelewska E., *Referendum in the Czech Republic and Slovakia*, „Annales UMCS, Sectio K: Politologia” 2014, vol. 21 (1).
- Kuźelewska E., *How Far Can Citizens Influence the Decision-Making Process? Analysis of the Effectiveness of Referenda in the Czech Republic, Slovakia and Hungary in 1989–2015*, „Baltic Journal of European Studies” 2015, vol. 5 (2).
- Marek D., Baun M., *The Czech Republic and the European Union*, London-New York 2010.
- Matula P., *Slovak-Polish Relationship in 1938–1947 in the Context of Border Disputes*, „Studia Humanistyczne AGH” 2013, vol. 12 (1).
- Mendez F., Mendez M., Triga V., *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge 2014.
- Nový M., *Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement?* „East European Politics” 2016, vol. 32 (4), <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2016.1183486?needAccess=true> (20.07.2017).
- Nyzio A., *Instrumenty demokracji bezpośredniej na przykładzie Republiki Słowackiej i Republiki Czeskiej*, „Zeszyty polityczne. Zeszyty naukowe Koła Nauk Politycznych UJ” 2013, nr 9.
- Pechanec P., *Přímá demokracie v České republic*, Praha 2011.
- Perottino M., *The Czech accession referendum: ‘yes’, but no passion*, [w:] *European Union Accession Referendums*, red. J.-M. de Waele, Brussels 2005.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- Smith M.L., *The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Republic*, [w:] *Local Direct Democracy in Europe*, red. T. Schiller, Springer 2011.
- Vachudová M.A., *The Czech Republic*, [w:] *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, red. J. Zielonka, A. Pravda, Oxford University Press 2001.
- Valach M., *Czech Republic*, [w:] *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, red. B. Kaufmann, M.D. Waters, Durham 2004.
- Vojtechova H., *The role of local referenda*, <http://www.argonaproject.eu/docs/argona-del-16a-the-role-of-local-referenda.pdf> (21.07.2017).