



AKTUALNE PROBLEMY REFERENDUM

REDAKCJA:

BEATA TOKAJ
ANNA FEJA-PASZKIEWICZ
BOGUSŁAW BANASZAK



UNIWERSYTET
ZIELONOGÓRSKI

ISBN 978-83-939674-6-9

AKTUALNE PROBLEMY REFERENDUM

Redakcja:

Beata Tokaj, Anna Feja-Paszkiewicz, Bogusław Banaszak

Warszawa 2016

Recenzenci

Michał Bernaczyk, Jan Wiktor Tkaczyński

Fotografie – z zasobów własnych autorów artykułów

ISBN 978-83-939674-6-9

Projekt graficzny i skład

BPROG SP. Z O.O.

Wydawca: Krajowe Biuro Wyborcze

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

tel. 22 695 25 44; fax 22 622 35 71

Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

I. Ogólne problemy referendum i referendum ogólnokrajowe

Tomasz Adam Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia ..	9
Bogusław Banaszak Możliwość uchylecia lub zmiany postanowienia Prezydenta w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego	23
Mariusz Jabłoński Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji	31
Piotr Kapusta Członkowie komisji do spraw referendum i ich status.....	49
Justyna Michalska Rola Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych w procesie przeprowadzania referendum	61
Costanza Nicolosi Were the U.S. Framers Right in Rejecting Direct Democracy? Evidence from Europe	73
Anna Rytel-Warzocha, Piotr Uziębło Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski <i>de lege ferenda</i> w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)	81
Herbert Schambeck Das Volksbegehren und seine Bedeutung für die Staatslehre und das Staatsrecht.....	97
Beata Tokaj Rola Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w edukacji wyborczej i referendalnej	107
Marcin Michał Wiszowaty Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendów zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich.....	115
Zbigniew Witkowski, Maciej Serowaniec Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce	133

II. Referendum za granicą

Emilio Castorina The Law–Repealing Referendum in Italy in the Light of the Constitutional “Renzi–Boschi” Reform	145
Eugen Chelaru, Andra Puran Procedural rules for the organization of the referendum for the resignation of romanian president.....	153
Mircea Criste The referendum and the Romanian constitutional system.....	163
Ramona Duminica, Andra Puran Consultative referendum debates on the referendum held in Romania in 2009	175

Izabela Gawłowicz, Joanna Osiejewicz Referendum ogólnokrymskie jako instrument manipulowania prawem międzynarodowym.....	185
Maria Cristina Hermida del Llano The consequences of the united kingdom's referendum on leaving the European Union	203
Jerzy Jaskiernia Referendum jako forma demokracji bezpośredniej w systemie aksjologicznym Rady Europy	213
Volodymyr Kampo Referendum democracy in Ukraine: history and development prospects	235
Heribert Franz Koeck From rational through plebiscitary to irrational democracy	243
Agnieszka Malicka Referendum w systemie prawa niemieckiego	255
Gabriella Mangione Referendum in Italy. Recent issues and development	273
Piotr Mikuli, Natalie Fox Instytucja referendum w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – uwagi wokół ogólnokrajowego referendum z dnia 23 czerwca 2016 r.	287
Pasquale Policastro The referendum in United Kingdom on the BREXIT and European Union: a matter of fundamental principles.	295
Jacek Sobczak, Ksenia Kakareko Referenda na Białorusi	301

III. Referendum lokalne

Anna Feja–Paszkiwicz Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy .	317
Małgorzata Masternak–Kubiak Rola sądu administracyjnego w procesie zarządzania referendum lokalnego.....	339
Nina Leśniak–Niedbalec Kontrakt zielonogórski – dokument wpływający na połączenie drogą konsensusu społecznego jednostek samorządów terytorialnych miasta Zielona Góra i gminy Zielona Góra.....	355
Bogusław Przywora Referendum z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – uwagi na kanwie referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa z 2014 roku.....	365
Miłosz Woziński Referendum lokalne w sprawie połączenia jednostek samorządu terytorialnego w praktyce na przykładzie referendum w ramach procesu połączenia Miasta i Gminy Zielona Góra przeprowadzonego w dniu 18 maja 2014 roku w Gminie Zielona Góra..	381

Contents

Preface	7
---------------	---

I. General problems of referendum and nationwide referendum

Tomasz Adam Façade-character of the institution of nationwide referendum - selected issues	9
Bogusław Banaszak The Possibility to Repeal or Amend the Regulation of the President on Ordering a Nationwide Referendum	23
Mariusz Jabłoński The efficiency of a nationwide referendum on the of special importance for the Member States – analysis of the constitutional model of the institution	31
Piotr Kapusta The members of the commission for the referendum and their status	49
Justyna Michalska The role of the Supreme Court and courts of law in the process of conducting referendum	61
Costanza Nicolosi Were the U.S. Framers Right in Rejecting Direct Democracy? Evidence from Europe	73
Anna Rytel-Warzocha, Piotr Uziębło Few Remarks on the Nationwide Referendum (De Lege Ferenda Conclusions Based on the Experience of the Referendum of 2015	81
Herbert Schambeck The referendum and its importance for the State and constitutional law.....	97
Beata Tokaj The role of the National Electoral Commission and the National Electoral Office in electoral and referendum education	107
Marcin Michał Wiszowaty Referendums for citizens - recommendations for changes in the Polish legal regulation of the institution of referendums proposed by social organizations centered around the Institute of Civil Affairs	115
Zbigniew Witkowski, Maciej Serowaniec The political class and the institution of a nationwide referendum in Poland	133

II. Referendum abroad

Emilio Castorina The Law-Repealing Referendum in Italy in the Light of the Constitutional “Renzi-Boschi” Reform	145
Eugen Chelaru, Andra Puran Procedural rules for the organization of the referendum for the resignation of romanian president.....	153
Mircea Criste The referendum and the Romanian constitutional system.....	163
Ramona Duminica, Andra Puran Consultative referendum debates on the referendum held in Romania in 2009	175

Izabela Gawłowicz, Joanna Osiejewicz The Crimean Referendum as an Instrument for Manipulation of International Law	185
Maria Cristina Hermida del Llano The consequences of the united kingdom's referendum on leaving the European Union	203
Jerzy Jaskiernia Referendum as an Instrument of Direct Democracy in the Council of Europe's Axiology System	213
Volodymyr Kampo Referendum democracy in Ukraine: history and development prospects	235
Heribert Franz Koeck rational through plebiscitary to irrational democracy	243
Agnieszka Malicka Referendum in the German legal system	255
Gabriella Mangione Referendum in Italy. Recent issues and development	273
Piotr Mikuli, Natalie Fox The Institution of Referendum in the UK – Remarks Around the Nation-wide Referendum of 23rd June 2016	287
Pasquale Policastro The referendum in United Kingdom on the BREXIT and European Union: a matter of fundamental principles.....	295
Jacek Sobczak, Ksenia Kakareko Referendums in Belarus.....	301

III. Local Referendum

Anna Feja-Paszkiewicz Conditions to conduct local referendum on the creation, connection, division and removing the commune and establishment of the commune's borders	317
Małgorzata Masternak-Kubiak The role of the administrative court in the process of conducting local referendum	339
Nina Leśniak-Niedbalec Zielonagóra's Contract - document affecting the merging through consensus of local governments of city Zielona Góra community and Zielonagóra's country community	355
Bogusław Przywora Referendum conducted as an initiative of an organ constituting self-government units - remarks based on the local referendum of 2014 in matters of major importance concerning residents of Cracow	365
Miłosz Woźniński Communal referendum on local government units merger in practice on the example of the communal referendum within the merger procedure of The Zielona Góra Urban Commune and The Zielona Góra Rural Commune undertaken on May 18th, 2014 in The Zielona Góra Rural Commune	381

Zbigniew Witkowski

Maciej Serwaniec

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydział Prawa i Administracji

Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce

Instytucję referendum ogólnokrajowego należy wiązać z upodmiotowieniem społeczeństwa, z pogłębieniem kultury politycznej i prawnej, zwłaszcza zaś z celem podstawowym, jakim jest demokratyczne stanowienie prawa¹. Współczesne regulacje konstytucyjne nie ograniczają bowiem udziału obywateli w sprawowaniu władzy suwerennej wyłącznie do ugruntowanych i silnie zakorzenionych tradycyjnych form i mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, lecz wyraźnie akcentują potrzebę rozszerzenia zakresu urzeczywistniania idei suwerenności narodu także poprzez instytucje demokracji bezpośredniej. Procesowi temu sprzyja obserwowana w wielu państwach niewydolność instytucji demokracji przedstawicielskiej w rozwiązywaniu kluczowych kwestii życia publicznego². Coraz częściej obserwujemy dążenia sił politycznych do odwołania się do referendum w sytuacji, gdy tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej zawodzą lub są nieskuteczne z konkretnych przyczyn politycznych bądź społecznych. Instytucja referendum powinna być zatem traktowana jako swoisty środek konsensusu społecznego, który łagodzi występujące konflikty społeczne i polityczne, pozwalając tym samym na wprowadzenie do praktyki ustrojowej demokratycznych procedur w materii rozstrzygania spraw trudnych i skomplikowanych³. Trzeba jednak mieć przy tym na względzie możliwość jego instrumentalnego wykorzystania w osiąganiu celów określonych przez ośrodki władzy publicznej. Obserwując ostatnie wydarzenia, zarówno w Polsce jak i na świecie, można pokusić się o nieco ironiczne stwierdzenie, że ta jedna z podstawowych form demokracji bezpośredniej przeżywa swój renesans.

W związku z wprowadzeniem do Konstytucji RP zasady zwierzchnictwa narodu wydawało się, że referendum ogólnokrajowe będzie ważnym instrumentem wyrażania opinii i podejmowania decyzji przez suwerena. Jako forma udziału rządzących w stanowieniu o sprawach publicznych służy ono bowiem bezpośredniemu wyrażaniu przysługującej obywatelowi jego woli politycznej. W świetle art. 4 ust. Konstytucji RP naród jako suweren ma prawo ukierunkowywać politykę państwa, wyrażać opinię w przedmiocie rządzenia państwem, jak i współdecydować z organami państwa w procesie rządzenia. Jest on bowiem źródłem władzy i może pełnić rolę arbitra w sytuacjach konfliktowych między konstytucyjnymi organami państwa, ale także w sporach między podmiotami sceny politycznej, czego wyrazem może być właśnie ukierunkowanie działalności władz publicznych wyrażone w referendum⁴. Należy

¹ Por. M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 185.

² Por. A. Malinowski, *Społeczne uwarunkowania referendum*, w: *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, pod red. M.T. Staszewskiego i D. Waniek. Warszawa 1996, s. 91.

³ Por. D. Waniek, M. T. Staszewski, *Słowo wstępne (w:) Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 5.

⁴ Por. K. Skotnicki, *Opinia dotyczące wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005,

jednak pamiętać, że zgodnie z intencją twórców Konstytucji instytucje demokracji bezpośredniej nie powinny ograniczać dominującej pozycji parlamentu, z tego względu referendum ogólnonarodowemu nadano w Konstytucji „charakter uzupełniający” wobec działalności organów przedstawicielskich – Sejmu i Senatu⁵. Pogląd taki podzielił zresztą także polski Trybunał Konstytucyjny w punkcie 11.5 uzasadnienia wyroku K 11/03, z dnia 27 maja 2003 r. Pomimo, że TK odnosił się we wspomnianym wyroku do referendum znanego z art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, jego stanowisko z powodzeniem może stanowić ilustrację podejścia Trybunału do wszelkich uregulowań referendalnych znajdujących się w polskiej ustawie zasadniczej⁶. Trybunał uznał tam, iż „teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swoje uzasadnienie ...w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznej prawnie możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum”⁷. Za uprawniony należy więc uznać wniosek, w świetle którego z aktualnych polskich regulacji konstytucyjnych jednoznacznie wynika, że instytucja referendum pozornie tylko ma znaczenie ustrojowe, a w rzeczywistości w nikłym tylko stopniu stanowi dla obywateli gwarancję bezpośredniego uczestniczenia w procesach decyzyjnych dotyczących rozstrzygnięć o szczególnym znaczeniu dla państwa⁸.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje przeprowadzenie referendum w trzech przypadkach:

- 1) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125);
- 2) w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi kompetencji organów władzy państwowej, w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3);
- 3) w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji, o ile jej postanowienia ingerują w treść jej rozdziału I – „Rzeczpospolita”, II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz XII – „Zmiana konstytucji” (art. 235 ust. 6).

W żadnym z tych przypadków nie ma jednak obowiązku jego przeprowadzenia, zawsze są one fakultatywne i dochodzą do skutku, jeżeli z wnioskiem wystąpi uprawniony do tego podmiot, a stosowną decyzję podejmą uprawnione do tego organy.

Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie podejścia polskiej klasy politycznej wyłącznie wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, pozostawiając pozostałe tematy osobnemu opracowaniu. Referendum takie ma prawo zarządzić Sejm

nr 3(68), s. 112.

⁵ Por. M. Pietrzak: *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji RP*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, pod red. M. T. Staszewskiego, Warszawa 1997, s. 31–32.

⁶ Identyfikacja wyraża się w tej sprawie prof. M. Jabłoński w: *Polskie referendum akcesyjne*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No2965*, Wrocław 2007, s.106, przyp.333.

⁷ Tamże, s.106.

⁸ Por. tamże, s.103.

bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów⁹. Należy przy tym zaznaczyć, iż to Prezydent ustala pełną treść zarządzenia o przeprowadzeniu referendum, wyłącznie do niego należy więc dobór sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, sformułowanie pytań oraz wskazanie daty, rolę Senatu jest zaś wyłącznie wyrażenie zgody, a więc podjęcie uchwały dopuszczającej lub odrzucającej przeprowadzenie referendum w ustalonym przez Prezydenta terminie i kształcie¹⁰. Kluczowe dla oceny analizowanej kategorii referendum jest także wyjaśnienie znaczenia określenia „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. W doktrynie przeważa pogląd, że określenie to należy interpretować restrykcyjnie, nie może to być zatem sprawa, której znaczenie odnosi się do ograniczonego kręgu podmiotów – pewnych grup, środowisk, ograniczonego terytorium kraju. Zawsze konieczny jest bezpośredni związek „sprawy” z interesami państwa jako całości¹¹. Ma rację M. Jabłoński, gdy zauważa, że posłużenie się tym zwrotem „nie stanowi żadnego wzorca pozwalającego na odpowiedni stopień wcześniejszej identyfikacji sprawy koniecznej do rozstrzygnięcia w trakcie głosowania referendalnego. Takie rozwiązanie może świadczyć z jednej strony o racjonalnym podejściu ustrojodawcy, w tym sensie, że trudno jest wskazać na zamknięty katalog takich spraw, a więc niedookreśloność pozwalać będzie na uniwersalne odwołanie się do istniejącej kompetencji, z drugiej zaś, biorąc pod uwagę polityczny charakter większości podejmującej decyzję w sprawie zarządzenia referendum, należy przypuszczać, że w wielu przypadkach dochodzić będzie do *stricte* politycznej oceny propozycji przeprowadzenia głosowania”¹², co wyklucza jakikolwiek wpływ o obywatelskim charakterze. Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.

Instytucja referendum ogólnokrajowego, jako ewentualna realna forma partycypacji ogółu uprawnionych obywateli w procesie podejmowania decyzji, powinna pełnić szereg ważnych funkcji w procesach kształtujących i umacniających standardy demokratycznego państwa prawa. W literaturze przedmiotu wskazuje się przy tym najczęściej na funkcję bezpośredniego korzystania przez naród z atrybutu suwerenności, funkcję legitymizującą (wzmacnianie poprzez głosowanie powszechne demokratycznej legitymacji narodu dla podejmowanych przez państwo określonych decyzji, funkcję artikulacyjną (obywatele mają możliwość bezpośredniego wyrażania swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa) oraz funkcję kontrolną (dająca obywatelom możliwość wpływania na treść określonych

⁹ Por. szerzej M. Rachwał, Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany, (w:) Prawo wyborcze i wybor. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115–116, 120.

¹⁰ Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 125 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 8.

¹¹ Por. M. Jabłoński, Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2142, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLII/1999, s. 135 – 152.

¹² Por. M. Jabłoński, Polskie referendum..., s. 104.

decyzji podejmowanych przez organy państwa, w tym również na ich przyjęcie lub odrzucenie)¹³.

Wnioski jakie płyną z dotychczasowej praktyki stosowania instytucji referendum w Polsce są jednak zdecydowanie mniej optymistyczne. Od samego początku wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego towarzyszyły jej polityczne przetargi. W głównej mierze wynikało to z dość sceptycznego podejścia polskiej klasy politycznej do instytucji demokracji bezpośredniej. Nierzadko z ust członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego padały bowiem argumenty negujące zasadność bezpośredniego odwołania się do woli suwerena. W toku prac KKZN odrzucono wszelkie poprawki do projektu konstytucji, które zakładały wprowadzenie instytucji referendum obligatoryjnego (sen. P. Andrzejewski), albo proponowały możliwość zarządzenia referendum przez Sejm również z inicjatywy co najmniej 500 tys. obywateli (pos. Z. Bujak, pos. W. Borowik). Odrzucono także poprawkę dwóch ostatnich wspomnianych posłów, zakładającą tylko konstytucjonalizację wniosku obywateli o zarządzenie referendum¹⁴. W podważaniu znaczenia instytucji referendum celowali lewicowi posłowie M. Borowski i L. Pastusiak, którzy szermowali argumentem o uczynieniu w ten sposób przesłanki do zaistnienia „permanentnej republiki referendalnej” stanowiącej „bardzo niebezpieczną furtkę dla licznych inicjatyw, które będą wywoływały podziały w społeczeństwie, a także obciążały budżet państwa”, a wtórowali im w tym niektórzy przedstawiciele nauki prawa¹⁵. Wieszczono, że referendum zamiast wzmacniać demokratyczną legitymację nowego państwa będzie poręczną formą nacisku konstytucyjnego na Sejm i kreować będzie cykle napięć destabilizujących państwo, gdyby wnioski o referendum były odrzucane przez Sejm. Obawiano się, że przedmiotem referendum mogą stać się sprawy sumienia albo kwestie ze sfery prawa naturalnego¹⁶. Ostatecznie rozwiązanie dotyczące instytucji referendum w Konstytucji z 1997 r. wyraźnie pokazało, że w KKZN i potem w samym Zgromadzeniu Narodowym uchwalającym konstytucję, dominowało przekonanie, że suweren a więc ogół obywateli państwa, nie tylko nie są „w pełni przygotowani do osobistego i bezpośredniego sprawowania władzy”, ale że ponadto nikła kultura polityczna suwerena oznacza, że nie powinno się jemu stworzyć w ustawie zasadniczej realnej możliwości wpływania na inicjowanie procedur, których efektem byłoby partycypowanie w kształtowaniu najważniejszych decyzji państwowych jego (suwerena) dotyczących. Uznano, że taka partycypacja obywatelska prowadziłyby do destabilizowania i zagrożenia państwa prawa nie zaś do rozwoju demokracji obywatelskiej. I to był zasadniczy powód dla którego z referendum ogólnokrajowego uczyniono u nas jedynie element dekoracyjny i wtórny, należy powiedzieć wprost zmarginalizowano u nas referendum, nadając jemu wyłącznie walor instrumentu

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

¹⁴ Por. M. Jabłoński, *Polskie referendum...*, s.104 w tym zwłaszcza przypis 326.

¹⁵ Por. tamże oraz zob. Biuletyn KKZN XLIV, s.151–152

¹⁶ Por. tamże oraz uwagi M. Jabłońskiego, *Polskie referendum...*, s.104 i n.

uzupełniającego mechanizm rządów pośrednich, czy przedstawicielskich¹⁷. Tak więc przyjęty u nas mechanizm referendum ogólnokrajowego wprawdzie wypełnia zadania zapory przed nazbyt częstym i nie zawsze uzasadnionym postępowaniem się nim, ale jednocześnie nie eliminuje ryzyka w pełni instrumentalnego jego doraźnego wykorzystywania przez aktualną rządzącą większość polityczną¹⁸. Najgorsze jednak jest to, że w ten sposób polska klasa polityczna dała wyraz swemu realnemu negatywnemu zapatrywaniu na potrzebę „obywatelniania” człowieka w państwie, na konieczność stawiania się przez obywatela realnym podmiotem władzy publicznej, nie zaś jedynie adresatem i obiektem–przedmiotem jej imperatywnych działań¹⁹. Ponadto w mienianiu zdecydowanej większości polityków instytucję referendum można identyfikować wyłącznie z czasochłonnym i kosztownym wotum nieufności odnoszącym się do działań podejmowanych przez demokratycznie wybranych przedstawicieli. Podkreślali także brak społecznego rozeznania w przedmiocie głosowania, zważając że każde głosowanie może przerodzić się w swoisty sondaż popularności a nie merytoryczne rozstrzygnięcie istotnej kwestii państwowej²⁰. Zwracano także uwagę, że referendum nie jest mechanizmem pozwalającym na prowadzenie negocjacji, nie stwarza zatem możliwości wypracowania konsensusu, który byłby w stanie zaspokoić żądania wszystkich zainteresowanych. Wręcz przeciwnie, zmusza do bezwzględnego opowiedzenia się za konkretnym rozwiązaniem, co może prowadzić do ogólnospołecznych konfliktów. Niezmienne powoływanie się na powyższe argumenty świadczy niestety także o tym, że klasa polityczna nie traktuje obywateli jako równorzędnych i pełnoprawnych partnerów w procesach sprawowania władzy²¹.

Mimo, że referenda dają możliwość debaty i podejmowania decyzji w sprawach „ryzykownych politycznie”, to partie polityczne nieskore są do podejmowania takiego ryzyka. Co prawda w latach 1989–2015 przedłożono łącznie około 40 wniosków o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, ale jedynie w trzech przypadkach wnioski te znalazły poparcie większości parlamentarnej. W pozostałych przypadkach, mimo przedkładania kolejnych propozycji mających na celu rozstrzygnięcie wielu istotnych problemów, takich m.in. jak kwestia dopuszczalności przerywania ciąży, struktura polskiego parlamentu, prywatyzacja i reprivatyzacja polskiego majątku państwowego, uwłaszczenie obywateli, odpłatność za szkolnictwo, podział terytorialny RP, wyrażenie zgody na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom, komercjalizacja placówek służby zdrowia czy status Lasów Państwowych, najczęściej okazywało się, że politycy

¹⁷ Por. także na ten temat M. Jabłoński, *Polskie referendum...*, s.105 i n..

¹⁸ Por. tamże, s.106.

¹⁹ Por. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysięcy*, Kraków 2005, s.4.

²⁰ Por. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993–1997)*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 2341*, „Przegląd Prawa i Administracji” XLIX/2002, s. 99 – 118.

²¹ Por. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 2331 seria „Prawo” Nr CCLXXIV*, Wrocław 2001, s. 135.

instrumentalnie traktowali instytucję referendum do wysunięcia na plan pierwszy kwestii politycznych, a nie ustrojowo-prawnych. Względy te powodują, że pomimo potencjalnych korzyści politycznych, elity władzy są nader rzadko zainteresowane korzystaniem z tej instytucji.

Pierwszym referendumentem jakie przeprowadzono po 1989 r. było tzw. referendum uwłaszczeniowe z 18 lutego 1996 roku, które zainicjowane zostało zarządzeniem przez Prezydenta RP referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli²² oraz uchwałą Sejmu w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego²³. Z prawnego punktu widzenia w dniu 18 lutego 1996 r. zostały zatem zarządzane dwa odrębne referenda. Frekwencja wyniosła jednak niewiele ponad 32% uprawnionych do głosowania. Tym samym okazały się one nieważne z uwagi na spełnienie ustawowego wymogu frekwencji koniecznej dla ważności referendum (udział w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu tak niska frekwencja była spowodowana przede wszystkim brakiem przedreferendalnej, merytorycznej debaty oraz skomplikowanym, niezrozumiałym dla wszystkich charakterem pytań. Po drugie wpływ na fiasko referendum mógł mieć także brak ugruntowanej w społeczeństwie tradycji uczestniczenia w referendum oraz przeświadczenia o skuteczności realnego wpływania na sprawy ogólnokrajowe²⁴. Ostatnie, jak dotąd, referendum ogólnokrajowe odbyło się 6 września 2015 roku z inicjatywy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego²⁵. W powszechnej opinii inicjatywa ta, z uwagi na charakter postawionych pytań (wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, utrzymanie dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego w razie wątpliwości na korzyść podatnika) traktowana była jako próba przejęcia wyborców Pawła Kukiza i uratowania tym samym wyniku II tury wyborów. Jak podkreślali również komentatorzy decyzja prezydenta „nie zwiększy zaufania obywateli do demokracji, ale odwrotnie – obywatele zdystansują się od polityki, zdystansują od demokracji, wcale nie poczują się bardziej upodmiotowieni”²⁶. Ostatecznie frekwencja wyniosła zaledwie 7,8% i była najniższą z odnotowanych we wszystkich ogólnokrajowych głosowaniach

²² Zob. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz. U. Nr 138, poz. 685).

²³ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz. U. Nr 154, poz. 795). W referendum obywatele mieli odpowiedzieć na cztery pytania:

1. Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego?
2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasiliała powszechne fundusze emerytalne?
3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadczeń udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?
4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?

²⁴ Por. M. Jabłoński, Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie..., s. 44–47.

²⁵ Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum

²⁶ Szczęśniak: referenda stały się zabawką w rękach polityków, dostęp on-line: <http://wiadomosci.onet.pl/szczesniak-referenda-staly-sie-zabawka-w-rekach-politykow/kvs33q> (15.07.2016).

przeprowadzonych w Europie po 1945 roku²⁷. Referendum stało się zatem symboliczną porażką całej polskiej demokracji, za którą odpowiedzialność ponoszą politycy.

Przywołane przykłady potwierdzają niestety brak zdolności elit sprawujących władzę do inicjowania i racjonalnego wykorzystania tej instytucji. Jak pokazuje praktyka problemy stanowiące przedmiot głosowania nie były przez przeważającą większość społeczeństwa w ogóle rozpoznawane. Z punktu widzenia społeczeństwa zarządzane referenda nie jawiły się jako procedura bezpośredniego uczestnictwa w procesie sprawowania władzy, lecz jako wezwanie do opowiedzenia się, lub wręcz udzielenia politycznego poparcia, za konkretną osobą lub ugrupowaniem politycznym. Referendum ma, skutkiem właściwości ludzkiej psychiki, naturalną tendencję do przeobrażania się w personalny plebiscyt, w którym idzie o poparcie lub odmowę poparcia dla określonego polityka lub grupy będącej autorem projektu poddanego pod głosowanie. Względy rzeczowe, zalety i wady samego projektu schodzą zatem na plan dalszy. Jak pokazuje praktyka jest to więc najczęściej swoisty akt inwestytury, aprobaty lub dezaprobaty dla reprezentantów.

Referendum było i jest nadal traktowane powszechnie przez klasę polityczną jako element politycznej walki między poszczególnymi ugrupowaniami parlamentarnymi i pozaparlamentarnymi, posługującymi się nią w celu osiągnięcia doraźnych celów. Różne ośrodki polityczne wiążą z referendum rozmaite oczekiwania. Część polityków traktuje je wyłącznie jako test popularności własnego ugrupowania. Stąd też zazwyczaj zanoszą się, że referendum jest dla elit politycznych swoistym testem, pozwalającym zorientować się w obecnym układzie sił na scenie politycznej aniżeli wiążącym rozstrzygnięciem w kwestiach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Referenda stały się zatem zabawką w rękach polityków, którzy wykorzystują je jako narzędzie walki wyborczej i swoisty element „gry o władzę”. Postawioną tezę zdaje się potwierdzać dotychczasowa praktyka, która sprowadza się do inicjowania akcji w sprawach zarządzenia referendum wyłącznie na potrzeby prowadzenia kampanii politycznej i osiągnięcia określonych celów w niej wyznaczonych. Instytucja referendum stała się więc dla polityków kolejnym środkiem do prowadzenia zakrojonej na szeroką skalę kampanii politycznej, pozwalającej na skupianie i gromadzenie wokół siebie określonego elektoratu wyborczego, a nie rzeczywistą procedurą zapewniającą udział obywateli w bezpośrednim sprawowaniu władzy²⁸. Nierzadko klasa polityczna w celu osiągnięcia określonego interesu wyborczego stara się wykorzystać instytucję referendum jako narzędzie zapewniające sukces polityczny. Kolejna sprawa to wykorzystanie instytucji referendum do budowania pozycji na scenie politycznej przez uczestników życia politycznego, którzy w ten sposób chcą przypomnieć wyborcom o swoim istnieniu. Z pewnością nie buduje to autorytetu tej instytucji przyczyniając się zarówno do absencji wyborczej jak również do jej stopniowej dewaluacji.

Należy zwrócić także uwagę na problem enigmatycznego formułowania przez klasę polityczną pytań lub rozwiązań będących przedmiotem referendum. Bez względu

²⁷ Por. G. Osiecki, M. Potocki, Referendum przeszło do historii, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8 września 2015.

²⁸ Por. Z. Witkowski, Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego, Toruń 2015, s. 7.

na fakt, czy są to świadome zabiegi polityczne czy też niezamierzone niedoskonałości o charakterze legislacyjnym, takie niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie pytań niejako od samego początku zamazuje potencjalny efekt referendum. Partie polityczne starają się bowiem przekształcić postawiony w referendum problem w swoisty plebiscyt wokół osób czy orientacji politycznych, popierających lub zwalczających dane rozwiązanie. Jak dowodzi zresztą dotychczasowa praktyka niejasna treść pytań, możliwość niejednoznacznej interpretacji odpowiedzi, słabe przygotowanie merytoryczne i organizacyjne głosowania sprawiają, że zainteresowanie referendum i udział w nim są niewielkie. Z góry można bowiem założyć, że odpowiedzi na tak niejasno sprecyzowane pytania nie będą mogły prowadzić do precyzyjnych konkluzji. Co gorsze zresztą, wynik takiego referendum niewiele rozstrzygnie, stanie się natomiast zapewne przedmiotem politycznych swarów pomiędzy formacjami rządzącymi a opozycją. W takiej atmosferze obywatele mogą ulec zniechęceniu do takiej formy udziału w procedurach stanowienia prawa. Jeśli więc decydenci zakładają, że tak zastosowaną socjotechniką polityczną osiągną zamierzony cel, to referendum najczęściej nie przynosi oczekiwanego rezultatu. Jeżeli bowiem referendum ma spełniać wiązane z nim oczekiwania to pytania powinny być sformułowane maksymalnie precyzyjnie, gdyż jedynie wówczas będzie można prawidłowo zinterpretować wynik referendum. W przeciwnym wypadku możliwe zaistnienie jest sytuacji, w której referendum przeradza się w plebiscyt popularności i niechęci, a nie formę podejmowania wiążących decyzji²⁹.

Klasa polityczna systematycznie przegrywa także kampanie referendalne. Podmioty w niej uczestniczące powinny bowiem w sposób przystępny przedstawić i wyjaśnić ogółowi korzyści, koszty i niebezpieczeństwa płynące z poszczególnych proponowanych rozwiązań. Partie polityczne w naszym kraju nie potrafią jednak w sposób przemawiający do przeciętnego obywatela przedstawić walorów proponowanych rozwiązań. Siły polityczne traktują bowiem kampanie referendalne nie jako istotnym środkiem w debacie o ważnej dla państwa sprawie, ale jako o sposobie mobilizowania i budowania swojego elektoratu. Z badań wynika również, że akcje propagujące referendum w środkach masowego przekazu docierały do społeczeństwa w sposób bardzo ograniczony. Nie napawa optymizmem także fakt, że kampanie poprzedzające referendum są zazwyczaj popisem demagogii, a nie merytorycznej i rzeczowej debaty na argumenty³⁰. Referendum stało się tym samym dla polityków łakomym kąskiem w walce o umocnienie swych partii, a nie o edukację wyborców. Jednak jeszcze bardziej zaskakujące jest zachowanie organu zarządzającego referendum, który jako pokazuje dotychczasowa praktyka, zazwyczaj w ogóle rezygnuje z prowadzenia zakrojonej kampanii referendalnej i zagospodarowania przysługującego mu czasu antenowego. W takiej sytuacji przedmiot referendum staje się mniej ważny, bowiem zasadniczym celem udziału w kampanii referendalnej staje się zaznaczenie swojej odrębności i wyrazistości programowej. Nie budzi zdziwienia

²⁹ Por. M. Jabłoński, Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, „Palestra” nr 5–6/2003, s. 16–17.

³⁰ Por. M. Rachwał, Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 89–90.

zatem fakt, że dotychczasowe kampanie informacyjne były zazwyczaj miałki merytorycznie, chaotyczne i skupione wyłącznie na walce politycznej. Oczywisty kontekst polityczny w genezie, źle przygotowane pytania oraz brak realnej kampanii referendalnej prowadzonej przez media i największe partie przekłada się na bardzo niską frekwencję. Nie dziwi zatem przeważająca obojętność wyborców dotycząca możliwości decydowania o sprawach państwa. Stracili oni jakkolwiek poczucie realnego wpływu na poczynania organów władzy, nie mają oni bowiem gwarancji że niezależnie od rządzących elit politycznych także będą mogli decydować o sprawach istotnych dla państwa, w szczególności dla nich samych³¹.

W świetle dotychczasowej praktyki referendalnej wydawać się zatem może, że w Polsce mamy do czynienia z typem referendum, które Gordon Smith sklasyfikował jako tzw. referendum kontrolowane. Charakteryzuje się ono trzema cechami: rządzący decydują czy w ogóle dojdzie do głosowania, kiedy będzie miało miejsce jak również rozstrzygają o pytaniach³².

Praktyka stosowania referendum ogólnokrajowego nie pozwoliła zatem w pełni wykorzystać szans, jakie stwarza demokracja bezpośrednia dla procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego. Stale aktualna jest zatem ogólna refleksja, na temat tego jak wiele potencjalnych szans w zakresie funkcjonowania instytucji politycznych traci się wskutek niedostatku profesjonalizmu zarówno w procesie kształtowania odpowiednich rozwiązań prawnych, jak i ich wykorzystania w praktyce. Aby referendum mogło spełniać swoje podstawowe funkcje muszą być spełnione pewne określone wymogi. Po pierwsze muszą być jasno, precyzyjnie i przede wszystkim zrozumiale sformułowane kwestie, które mają być w nim rozstrzygnięte. Musi je też poprzedzać odpowiednio długa i wszechstronna kampania, w trakcie której społeczeństwo będzie miało szansę na zapoznanie się z różnymi stanowiskami. W ten sposób zostaje upodmiotowione i zarazem zmniejszają się możliwości manipulacji, do jakich mogą dopuścić się partie polityczne. *Last but not least* instytucja referendum może spełniać swe zadania, jeśli spotka się z uznaniem społeczeństwa i jednocześnie pozytywną wolą sił politycznych, dążących do wprowadzania demokratycznych procedur w rozstrzyganiu wszelkich ważkich spraw życia społecznego i polityczno-ustrojowego³³.

Streszczenie

Instytucję referendum ogólnokrajowego należy wiązać z upodmiotowieniem społeczeństwa, z pogłębieniem kultury politycznej i prawnej, zwłaszcza zaś z celem podstawowym, jakim jest demokratyczne stanowienie prawa. Coraz częściej obserwujemy dążenia sił politycznych do odwołania się do referendum w sytuacji, gdy tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej zawodzą lub są nieskuteczne z konkretnych przyczyn politycznych bądź społecznych. Trzeba jednak mieć na

³¹ Por. M. Jabłoński, Referendum *de lege lata* i *de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXIX/1997, s. 84.

³² Por. M. Rachwał, Demokracja bezpośrednia..., s. 210.

³³ Ibidem.

względnie możliwość jego instrumentalnego wykorzystania w osiąganiu celów określonych przez ośrodki władzy publicznej.

Słowa kluczowe:

klasa polityczna w Polsce; referendum ogólnokrajowe; referendum; proces stanowienia prawa; demokracja bezpośrednia

The political class and the institution of a nationwide referendum in Poland

Summary

The institution of the nationwide referendum should involve the subjectivation of society, with the deepening of political and legal culture, especially with the objective of the basic of democratic law-making process. Increasingly, we see the pursuit of political forces to appeal to the referendum in situations where traditional mechanisms of representative democracy fail or are ineffective with specific causes political or social. However, we need to have regard to the possibility of its instrumental use towards achieving the objectives set by public authorities.

Keywords:

the political class in Poland; nationwide referendum; referendum; law-making process; direct democracy

Zbigniew Witkowski – Prof. dr hab., profesor zwyczajny Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i kierownik (od 1992) Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa. Dwukrotnie dziekan Wydziału Prawa (1999–2005). Po raz trzeci wybrany dziekanem Wydziału Prawa UMK na kadencję 2016–2020. Zajmuje się polskim i porównawczym prawem konstytucyjnym ze szczególnym uwzględnieniem prawa włoskiego. Doradca i sekretarz naukowy Komisji Konstytucyjnej Senatu RP I kadencji (1990–1992), doradca Szefa Kancelarii Senatu RP, członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów RP w okresie rządów premiera J. Buzka (1999–2002), członek Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego (2005–2008) W kadencji 2015–2018 członek Komitetu Nauk Prawnych PAN. Stypendysta Rządu Włoskiego i, Senatu Republiki Włoskiej.



Maciej Serowaniec – doktor nauk prawnych – specjalność: prawo konstytucyjne, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Sekretarz naukowy redakcji Toruńskich Studiów polsko-włoskich/Studi polacco-italiani di Toruń. Autor publikacji z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień z zakresu relacji między krajowym prawem konstytucyjnym a unijnym porządkiem prawnym oraz prawie parlamentarnym polskim i obcym.

