

Marcin RACHWAŁ

Poznań

## Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość?

**P**rawidłowe funkcjonowanie współczesnej demokracji jest w zasadzie niemożliwe bez społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>. Jak trafnie podkreślił B. Geremek, dla demokracji *nie ma większego zagrożenia niż obojętność i bierność obywateli – monarchia lub system despotyczny potrzebują poddanych, demokratyczna republika potrzebuje obywateli*<sup>2</sup>.

Demokracja bezpośrednia poprzez angażowanie obywateli w życie publiczne sprzyja kształtowaniu się aktywnego społeczeństwa. Udział w referendum, a także korzystanie z pozostałych form bezpośredniego wykonywania władzy stanowi szansę na powstanie społeczeństwa współpracującego z władzą w rozwiązywaniu wielu kwestii publicznych, jak również świadomego przysługującego mu praw i wolności. W tym kontekście można postawić następujące pytanie – jak szanse wynikające ze stosowania demokracji bezpośredniej są wykorzystywane w Polsce? Czy podmioty decydujące o zastosowaniu mechanizmów bezpośredniej partycypacji umożliwiają obywatelom czynny udział w kreowaniu najważniejszych decyzji państwowych? Celem artykułu była próba odniesienia się do tak zarysowanego problemu.

Zakres rzeczowy opracowania objął analizę funkcjonowania demokracji bezpośredniej w Polsce na poziomie ogólnokrajowym. Zakres czasowy stanowi okres IV kadencji Sejmu RP, a zatem lata 2001–2005.

Termin „demokracja bezpośrednia” nie ma długiej historii. Wyraźne rozróżnienie terminologiczne na demokrację bezpośrednią i pośrednią datuje się na przełom XVIII i XIX wieku<sup>3</sup>. Analizowany termin nie ma również precyzyjnie określonego znaczenia. Zasadniczo można wyróżnić trzy podejścia do przedmiotowego zagadnienia<sup>4</sup>.

Zgodnie z najbardziej restrykcyjnym poglądem, aby mówić o demokracji bezpośredniej muszą wystąpić łącznie dwie przesłanki: jedność miejsca i czasu oraz udział suwerena we wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji. Stosując przywołane kryteria, we współczesnym świecie (poza nielicznymi wyjątkami) w ogóle nie występuje demokracja bezpośrednia. Stosownie do drugiego stanowiska, ażeby zaliczyć daną formę udziału obywateli

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat społeczeństwa obywatelskiego: K. Dziubka, *Spoleczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. II, Wrocław 1998, s. 31–52; *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, przygotował i przedmową opatrzył K. Michalski, Kraków 1994; *Ani książkę, Ani kupiec: Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór i wstęp J. Szacki, Kraków 1997; D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

<sup>2</sup> B. Geremek, *Spoleczeństwo obywatelskie i współczesność*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, przygotował i przedmową opatrzył K. Michalski, Kraków 1994, s. 248.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: K. Grzybowski, *Referendum*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3, s. 4–5; A. Pułło, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 12, s. 24.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 13–17.

w życiu publicznym do instytucji demokracji bezpośredniej, suweren musi podejmować ostateczną decyzję. A zatem tego warunku nie spełnia między innymi referendum opiniotwórcze, gdyż w tym przypadku efektem głosowania jest wyłącznie wyrażenie opinii (a nie podjęcie decyzji). Zgodnie z trzecim poglądem, wszelkie instytucje prawne związane ze współudziałem obywateli w procesie decyzyjnym można zaliczyć do form demokracji bezpośredniej. Tak więc jest to najszersze rozumienie, pozwalające zaliczyć do instytucji demokracji bezpośredniej: zgromadzenie ludowe, referendum, plebiscyt, inicjatywę ludową, weto ludowe, konsultacje ludowe, odwołanie i budżet partycypacyjny<sup>5</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto ostatnie, najszersze rozumienie analizowanego terminu.

Polskie prawo w latach 2001–2005 przewidywało następujące formy bezpośredniego wykonywania władzy przez suwerena<sup>6</sup>:

- 1) trzy rodzaje referendum (wszystkie fakultatywne):
  - a) referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,
  - b) referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach,
  - c) Referendum w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji RP;
- 2) dwa rodzaje inicjatywy ludowej:
  - a) grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu mogła wnieść do Marszałka Sejmu projekt ustawy (obywatelska inicjatywa ustawodawcza),
  - b) możliwość wystąpienia przez obywateli, którzy dla swojej inicjatywy uzyskali poparcie co najmniej 500 tysięcy osób mających prawo udziału w referendum, z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (ludowa inicjatywa referendalna).

W trakcie IV kadencji Sejmu RP odbyło się jedno referendum ogólnokrajowe, które dotyczyło przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Należy dodać, iż uprawnione podmioty jeszcze sześciokrotnie wnioskowały o zastosowanie głosowania ludowego (w tym były dwa wnioski obywatelskie), jednakże przedmiotowe inicjatywy nie doprowadziły do rozpisania referendum. Ponadto w trybie inicjatywy ludowej wpłynęło do Marszałka Sejmu RP 11 projektów ustaw, z których 5 doprowadziło do uchwalenia ustawy.

Dnia 8 czerwca 2003 roku odbyło się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Należy podkreślić, iż zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku decyzja o wyrażeniu zgody na ratyfikację przez Prezydenta Traktatu Akcesyjnego mogła być wyrażona w dwojaki sposób<sup>7</sup>:

- 1) w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat kwalifikowaną większością głosów;
- 2) w drodze referendum ogólnokrajowego.

<sup>5</sup> Szerzej na temat poszczególnych instytucji demokracji bezpośredniej: M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 54–102.

<sup>6</sup> Szerzej na temat podstaw prawnych demokracji bezpośredniej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 4, 90, 118, 125, 235; Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.; Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. Nr 62, poz. 688; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008; E. Zieliński, *Referendum w Polsce*, w: E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 221–232.

<sup>7</sup> Zob. szerzej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 90.

Sejm RP uchwałą z dnia 17 kwietnia 2003 roku postanowił, iż w przedmiotowej sprawie zostanie przeprowadzone referendum<sup>8</sup>. Po tym fakcie pozostała jeszcze kwestia jego zarządzenia. Mógł to uczynić Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu.

Omawiane referendum zostało zarządzone przez Sejm RP uchwałą z dnia 17 kwietnia 2003 roku<sup>9</sup>. Postanowiono, iż odbędzie się ono 8 czerwca 2003 roku, natomiast głosowanie w referendum zarządzone na dwa dni – 7 i 8 czerwca tegoż roku. A zatem po raz pierwszy w historii Polski głosowanie w referendum trwało dwa dni. Takie rozwiązanie było spowodowane obawami, iż nie uda się przekroczyć 50% progu frekwencji, co skutkowałoby tym, iż wynik referendum nie miałby mocy wiążącej<sup>10</sup>.

W sondażu CBOS-u z listopada 2002 roku 61% ankietowanych zapowiedziało głosowanie za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, 22% – głosowanie przeciw, natomiast 17% nie miało jeszcze wyrobionego zdania<sup>11</sup>. Podobne wyniki przyniósł sondaż przeprowadzony na początku stycznia 2003 roku. A jakie były preferencje polityczne zwolenników i przeciwników wejścia Polski do Unii Europejskiej?

Elektoraty większości partii politycznych wypowiedziały się na rzecz wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, przy czym najbardziej entuzjastyczni byli zwolennicy Platformy Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Tylko wśród elektoratu Samoobrony przeważali przeciwnicy akcesji. Natomiast najwięcej niezdecydowanych, jak głosować w referendum unijnym, wywodziło się spośród sympatyków Polskiego Stronnictwa Ludowego i Ligi Polskich Rodzin<sup>12</sup>.

W sobotę 1 marca 2003 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej rozpoczął kampanię referendalną<sup>13</sup>. Do Warszawy przyjechały setki wolontariuszy, którzy mieli przekonywać Polaków do głosowania „za” w referendum. Na pytanie jak przekonywać, Alicja Cisowska (jedna z wolontariuszek) powiedziała: *To proste. Albo będziemy krajem Unii Europejskiej, albo przodującą Albanią*<sup>14</sup>. Z kolei lider Unii Wolności (Władysław Frasyniuk) na początku kampanii referendalnej powiedział: *Kampanię rozpoczęliśmy w Krakowie, dawnej stolicy Polski, oraz w Gdańsku, gdzie w sierpniu 1980 roku rozpoczęły się nasze marzenia, a wejście do Unii Europejskiej jest realizacją tych marzeń*<sup>15</sup>.

Przed referendum unijnym Prezydent RP A. Kwaśniewski rozesłał do domów Polaków broszurę, w której były zawarte informacje o Unii Europejskiej. We wstępie została zamieszczona wypowiedź Prezydenta następującej treści: *Szanowni Państwo! Przed nami referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Jeśli powiemy „tak” – Polska umocni swoją pozycję w europejskiej rodzinie. Nie utracimy suwerenności. Nasze prawa narodowe nadal chronić będzie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zaś wchodząc do Unii Europejskiej uzyskamy dodatkowe gwarancje ochrony poza granicami naszego kraju. Decy-*

<sup>8</sup> M.P. Nr 19, poz. 291.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 613.

<sup>10</sup> Zgodnie z ustawą z 2003 roku głosowanie w referendum może być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. Zob. szerzej: Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ..., op. cit., art. 4.

<sup>11</sup> K. Jasiewicz, *Euroceptycyzm, euroentuzjizm, euroapatia – postawy społeczne przed referendum akcesyjnym*, w: *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2003, s. 41.

<sup>12</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, s. 46.

<sup>13</sup> Szerzej na temat kampanii referendalnej: M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 262–272.

<sup>14</sup> Cyt. za: M. Zawadzki, *Start kampanii*, „Gazeta Wyborcza” z 3 marca 2003 r., s. 9.

<sup>15</sup> Cyt. za: *ibidem*, s. 9.

zje najważniejsze dla Polski nadal podejmować będziemy sami. Stolicą Rzeczypospolitej pozostanie Warszawa, nasze granice będą nienaruszalne i bezpieczne, zaś biało-czerwona flaga będzie powiewała na masztach – nie tylko w Polsce, ale też w Brukseli. Jeśli powiemy „nie” – Polska utraci możliwość współdecydowania o losach światowej potęgi, jaką jest dziś Unia Europejska, opóźnimy unowocześnienie naszego państwa i gospodarki, znajdziemy się na gospodarczych i politycznych peryferiach Europy. Odbierzemy perspektywę młodemu pokoleniu [...]. Do europejskiej rodziny wniesiemy nasz patriotyzm, naszą kulturę, pracowitość i zaradność, umiłowanie wolności, szacunek do ziemi, przywiązanie do wartości rodzinnych i moralnych oraz tradycji. Zachowamy tożsamość. Zyskamy przyjaciół. Przyłączenie Polski do Unii Europejskiej jest dobrym wyborem. W referendum powiedzmy TAK dla Polski!<sup>16</sup>.

Z kolei Prezes Rady Ministrów L. Miller podkreślił: *W referendum samodzielnie zadecydujemy o losach Rzeczypospolitej na najbliższe dziesięciolecie. Członkostwa w Unii Europejskiej nikt nam nie narzuca. Wiemy natomiast, że wejście do tej wielkiej rodziny narodów Europy będzie korzystne dla naszego kraju, dla naszej gospodarki, społeczeństwa, zwłaszcza dla przyszłych pokoleń [...]. Nie tracąc suwerenności i kulturowej tożsamości zyskamy możliwość aktywnego wpływania na losy kontynentu i świata [...]. To my sami zadecydujemy o tym, jakiej Polski chcemy. W Kopenhadze wynegocjowaliśmy warunki najlepsze z możliwych i najlepsze spośród pozostałych krajów kandydujących; warunki, które gwarantują Polsce w Unii pełnoprawną pozycję od pierwszych chwil członkostwa. Europa powiedziała nam tak. Teraz my powiedzmy tak Europie!*<sup>17</sup>.

Wśród sympatyków Samoobrony przeważali przeciwnicy akcesji. Na ulotkach tej partii politycznej można było przeczytać, iż wstąpienie Polski do Unii Europejskiej spowoduje następujące konsekwencje<sup>18</sup>:

- Polska, jako płatnik netto, będzie wspierać rozwój bogatszych krajów Wspólnoty;
- nastąpi upadek połowy małych i średnich przedsiębiorstw;
- zostanie zlikwidowane 60% górnictwa i przemysłu hutniczego;
- upadnie rolnictwo, rybołówstwo i przemysł rolno-spożywczy;
- podwyżka cen energii i żywności spowoduje wzrost kosztów utrzymania;
- bezrobocie jawne wzrośnie do ponad 20%, co spowoduje, że razem z bezrobociem ukrytym, blisko 6 milionów obywateli naszego kraju pozostawać będzie bez stałego źródła utrzymania;
- resztki majątku narodowego zostaną wyprzedane lub rozkradzione;
- nasza ojczysta ziemia, lasy i jeziora – na wieki przejdą w obce ręce.

Patrząc z perspektywy kilku lat na wyżej przedstawione obawy Samoobrony można stwierdzić, iż wiele z nich nie miało podstaw. Bezrobocie od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej systematycznie spada (inna sprawa, iż m.in. z powodu masowych wyjazdów Polaków), natomiast rolnicy uzyskali szereg instrumentów wsparcia finansowego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Państwowa Komisja Wyborcza oceniła, iż mimo pewnych incydentów referendum przebiegło wyjątkowo sprawnie i spokojnie. Po pierwszym dniu głosowania frekwencja wyniosła

<sup>16</sup> A. Kwaśniewski, *Tak dla Polski*, Broszura informacyjna.

<sup>17</sup> Sojusz Lewicy Demokratycznej, *Polska w Unii Europejskiej TAK!*, Broszura informacyjna.

<sup>18</sup> Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, *Wybór należy do Ciebie!*, Ulotka informacyjna.

około 17,6%<sup>19</sup>. Ostatecznie wyniosła 58,85%<sup>20</sup>. Tak więc został przekroczony próg 50% frekwencji, w związku z czym wynik referendum został uznany za wiążący.

Na postawione w referendum pytanie: *Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?* 77,45% spośród głosujących udzieliło odpowiedzi pozytywnej, natomiast 22,55% było przeciwnego zdania<sup>21</sup>. Oznaczało to, iż Prezydent RP uzyskał zgodę na ratyfikację Traktatu Akcesyjnego. Jan Nowak-Jeziorański wówczas powiedział: *To absolutnie przełomowy punkt w możliwościach rozwoju kraju. Wejście do największego wspólnego rynku przesądza o możliwościach rozwoju gospodarczego Polski i wydobycia jej z niżej, w którym kraj znalazł się od czasów rozbiorowych. To jak gdyby osiągnięcie ostatniej fazy marzeń – niepodległość, demokracja, dobrobyt [...]. Polska wyszła na prostą z sytuacji zupełnie beznadziejnej. Gdy wspomnę chwile po rocznicy jaltańskiej, na horyzoncie nie było najmniejszego światełka nadziei, że stanie się to, co się stało. Nikt sobie tego nie wyobrażał. To jest jakiś cud w historii – odwrócenie się naszych losów*<sup>22</sup>.

Dnia 9 czerwca 2003 roku w Sali Wielkiej Zamku Królewskiego w Warszawie odbyła się uroczystość ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą oficjalnych wyników referendum. Z tej okazji przemówienie wygłosił między innymi Prezydent RP A. Kwaśniewski, który powiedział: *Oto w sali Zamku Królewskiego w Warszawie mówimy o wielkiej dla Polski wiadomości – o zgodzie na przystąpienie do struktur Unii Europejskiej. Zostałem upoważniony do ratyfikowania Traktatu Akcesyjnego [...]. Oczywiście z najwyższą radością ten obowiązek wypełnię, także z przekonaniem, że w mojej ośmioletniej historii prezydentury będzie to dokument najbardziej doniosły, który będzie decydować w najpełniejszym sensie tego słowa o naszych wspólnych dobrych losach*<sup>23</sup>.

Tak więc w drodze referendum została wyrażona zgoda na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Dzięki zastosowaniu demokracji bezpośredniej ważna decyzja została podjęta przez ogół obywateli, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak, aby móc w pełni ocenić znaczenie referendum w omawianym okresie należy również przyjrzeć się problematyce niezrealizowanych wniosków o zarządzenie głosowania ludowego.

W latach 2001–2005 inicjatorzy wystąpili z sześcioma wnioskami, które nie doprowadziły do zarządzenia referendum ogólnokrajowego. Dwa z nich zostały złożone w trybie inicjatywy ludowej i dotyczyły następujących kwestii:

- 1) sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom;
- 2) zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej.

Autorzy pozostałych czterech inicjatyw, które zakończyły się niepowodzeniem zaproponowali, aby Polacy bezpośrednio podjęli decyzje w zakresie następujących spraw:

- 1) przystąpienia Polski do Unii Europejskiej<sup>24</sup>;

<sup>19</sup> P. Wroński, *Jesteśmy w Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 9 czerwca 2003 r., s. 1.

<sup>20</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 roku o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 103, poz. 953.

<sup>21</sup> Opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 roku o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 132, poz. 1223.

<sup>22</sup> *Cud odwrócenia*, „Gazeta Wyborcza” z 9 czerwca 2003 r., s. 4.

<sup>23</sup> *Referendum ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – 8 czerwca 2003 roku*, red. F. Rymarz, Warszawa 2003, s. 59–60.

<sup>24</sup> Druk nr 114, Sejm RP IV kadencji. Projekt uchwały został wniesiony (a następnie poparty) głównie przez posłów dwóch klubów parlamentarnych: Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin. A zatem była to inicjatywa przeciwni-

- 2) sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom<sup>25</sup>;
- 3) ustanowienia obowiązku przeprowadzenia następnego referendum, jeśli zostanie podpisany Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Autorzy wniosku chcieli doprowadzić do sytuacji, w której to nie Sejm podjąłby decyzję odnośnie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu, a sami obywatele mieli ustanowić obowiązek przeprowadzenia referendum<sup>26</sup>;
- 4) zachowania dóbr narodowych<sup>27</sup>.

Autorzy wniosku w sprawie rozpisania referendum o zachowaniu dóbr narodowych chcieli w tym trybie zapytać obywateli RP o proces prywatyzacji strategicznych działów gospodarki. Ponadto postulowano, aby rozstrzygnąć kwestię stacjonowania wojsk polskich w Iraku. Wnioskodawcy zaproponowali następujące pytania<sup>28</sup>:

1. Czy sprzeciwiasz się sprzedaży państwowego mienia w postaci lasów, brzegów morskich, kopalni, szelfów morskich, rzek?
2. Czy sprzeciwiasz się sprzedaży własności państwa obejmującej tory kolejowe, porty morskie, drogi, sieci energetyczne, sieci gazowe, rurociągi gazowe i naftowe, udziały lub akcje w portach lotniczych i liniach lotniczych?
3. Czy sprzeciwiasz się sprzedaży własności państwowej lub komunalnej obejmującej zakłady energetyczne, zakłady gazowe, sieci dystrybucji paliw, zakłady produkcji i przetwórstwa paliw, zakłady zbrojeniowe, kopalnie, przedsiębiorstwa poszukujące kopalni, stocznie, zakłady produkujące silniki dla okrętów?
4. Czy sprzeciwiasz się sprzedaży własności państwowej lub państwowych udziałów czy akcji w Poczcie Polskiej, Telewizji Polskiej, w Polskim Radio, Polskiej Agencji Prasowej, w przedsiębiorstwie kolportującym prasę codzienną, w bankach, zakładach ubezpieczeń?
5. Czy opowiadasz się za dalszym stacjonowaniem wojsk polskich w Iraku?

Warto jeszcze krótko przyrzeć się wnioskom o zarządzanie referendum, które zostały złożone w trybie inicjatywy ludowej. Należy podkreślić, iż po raz pierwszy obywatele

---

ków integracji Polski z Unią Europejską, a jej celem było powstrzymanie (do referendum) prac mających przygotować Polskę do akcesji. W uzasadnieniu podkreślono, iż: *Od długiego czasu trwają nie tylko negocjacje zmierzające do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ale także procesy prawnych i faktycznych przystosowań Polski do oczekiwań UE [...]. Prowadzi to do stopniowej likwidacji suwerenności RP i do uzależnienia dróg i perspektyw polskiego rozwoju od decyzji obcych stolic [...]. Tworzone na tej drodze fakty dokonane zmierzają do ograniczenia swobody polskiego wyboru w momencie podejmowania ostatecznej decyzji o ewentualnej akcesji [...]. W tej sytuacji postulat pilnego zarządzania referendum w sprawie przystąpienia Polski do UE jest oczywisty.* Za przeprowadzeniem referendum głosowało 96 posłów, przeciw – 328, wstrzymało się od głosu – 12. Dane za stroną internetową: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – Archiwum (28.08.2010).

<sup>25</sup> Druk nr 277, Sejm RP IV kadencji. Postowie Klubu Parlamentarnego Ligi Polskich Rodzin uzasadnili swoją inicjatywę w następujący sposób: *Proces dostosowywania naszego prawodawstwa do norm i standardów Unii Europejskiej budzi słuszne społeczne zastrzeżenia [...]. Szczególnie bulwersującą Naród polski kwestią jest dopuszczenie przez rząd w negocjacjach z przedstawicielami UE skrócenia okresów przejściowych na swobodny obrót polską ziemią. Tymczasem zdecydowana większość obywateli RP uznaje ziemię za wartość narodową, która powinna być szczególnie chroniona. Nie chodzi o krótszy czy dłuższy okres przejściowy, ale o zasadę, że polska ziemia na terytorium RP może być jedynie w polskich rękach. Dlatego domagamy się zarządzania przez Sejm referendum w trybie pilnym.* Wniosek poparło 140 posłów, 263 głosowało przeciw, 3 wstrzymało się od głosu. Dane za stroną internetową: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – Archiwum (28.08.2010).

<sup>26</sup> Druk nr 1944, Sejm RP IV kadencji. Za przeprowadzeniem referendum głosowało 179 posłów, przeciw – 200, wstrzymało się od głosu – 5; Dane za stroną internetową: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – Archiwum (28.08.2010).

<sup>27</sup> Druk nr 2697, Sejm RP IV kadencji. Wnioskodawcy zaproponowali połączenie referendum z wyborami do Parlamentu Europejskiego (13 czerwca 2004 roku).

<sup>28</sup> Ibidem. Wniosek nie został rozpatrzony przez Sejm RP.

RP uzyskali prawo do samodzielnego wnioskowania o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego na podstawie ustawy z 1995 roku<sup>29</sup>. Ustawa z 2003 roku w zasadzie powtórzyła wówczas przyjęte rozwiązania w tym zakresie<sup>30</sup>. Jednakże doniosłość przedmiotowego rozwiązania ustrojowego jest znacznie zmniejszona przez fakt, iż Sejm RP głosuje nad przyjęciem wniosków składanych przez suwerena. Daje to posłom możliwość odrzucenia inicjatyw, które nie odpowiadają większości sejmowej. Wydaje się, iż takie uregulowanie jest nieprawnoprawne, gdyż pozbawia obywateli realnego wpływu na bieg spraw państwowych.

Jak zaznaczono wcześniej, w trakcie IV kadencji Sejmu RP obywatele dwukrotnie podjęli próbę zarządzania referendum ogólnokrajowego. Dnia 15 października 2002 roku pełnomocnik grupy obywateli<sup>31</sup> złożył wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom<sup>32</sup>. Należy podkreślić, iż akcję zbierania podpisów pod przytoczonym wnioskiem zorganizowała i przeprowadziła Liga Polskich Rodzin. W uzasadnieniu inicjatywy podkreślono, iż: *Sprawa sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom jest powszechnie uznana przez polskie społeczeństwo za jedną z najistotniejszych kwestii w negocjacjach z Unią Europejską. Zdecydowana większość polskich obywateli kategorycznie wyklucza jakąkolwiek formę prawnej zgody na sprzedaż ziemi rolnej i leśnej obywatelom innych państw. Rząd RP ten jednoznaczny głos Narodu polskiego ignoruje. Obywatelski wniosek o referendum, poparty setkami tysięcy podpisów poparcia, jest wyrazem stanowiska większości społeczeństwa. Słuszne jest zatem, by Sejm RP wyraził zgodę, aby Naród polski – suweren w Rzeczypospolitej, mógł zadecydować w tej ważnej sprawie*<sup>33</sup>.

W trakcie rozpatrywania inicjatywy wielokrotnie podkreślano, iż ziemia ma ogromne znaczenie dla Polaków, szczególną symbolikę<sup>34</sup>. Jednakże za przyjęciem wniosku nie zagłosowała bezwzględna większość posłów, co było równoznaczne z odrzuceniem inicjatywy ludowej<sup>35</sup>.

Na początku 2005 roku został złożony przez Donalda Tuska obywatelski wniosek o zarządzanie referendum w sprawie zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. Podpisy były zbierane w ramach inicjatywy „4 x Tak”, która była prowadzona przez Platformę Obywatelską<sup>36</sup>. Inicjatorzy zaproponowali, aby obywatele odpowiedzieli na następujące pytania<sup>37</sup>:

1. Czy jesteś za zmniejszeniem liczby posłów w Sejmie o połowę?
2. Czy jesteś za likwidacją Senatu?
3. Czy jesteś za wyborem posłów do Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych w systemie większościowym?

<sup>29</sup> Zob. szerzej: Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o referendum, Dz. U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm., art. 5–6.

<sup>30</sup> Zob. szerzej: Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum..., op. cit., art. 61–63.

<sup>31</sup> Pełnomocnikiem był Marek Kotlinowski, poseł Ligi Polskich Rodzin.

<sup>32</sup> Inicjatorzy zaproponowali, aby w referendum zostało zadane następujące pytanie: „Czy sprzeciwiasz się sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom?”; Druk nr 1032, Sejm RP IV kadencji.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne, 34 posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 12 i 13 listopada 2002 roku, Warszawa 2002, s. 5–34.

<sup>35</sup> Za przyjęciem obywatelskiego wniosku głosowało 131 posłów, przeciw – 254, wstrzymało się od głosu – 35 (większość bezwzględna – 211). Dane za stroną internetową: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – Archiwum (28.08.2010).

<sup>36</sup> Decyzja o akcji na rzecz referendum konstytucyjnego „4 x Tak” została podjęta podczas posiedzenia Rady Krajowej PO, które miało miejsce 26 czerwca 2004 roku. Szerzej na temat inicjatywy: P. Wroński, *Po co PO 4xTAK*, <http://wyborcza.pl/1,75515,2417025.html> (29.08.2010); Platforma Obywatelska, „4 x Tak”, Broszura informacyjna. Pierwsza część opracowania „4 x Tak” była poświęcona omówieniu argumentów przemawiających za przeprowadzeniem referendum, natomiast w drugiej części zamieszczono: Kronikę i deklarację ideową Platformy Obywatelskiej, jak również przybliżono sylwetki liderów PO.

<sup>37</sup> Wniosek o podjęcie przez Sejm RP uchwały zarządzającej poddanie pod referendum ogólnokrajowe propozycji zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).

#### 4. Czy jesteś za zniesieniem immunitetu parlamentarnego?

Propozycja Platformy Obywatelskiej wywołała dyskusję, czy w ogóle można przeprowadzić referendum w sprawach określonych we wniosku (czy Sejm powinien zarządzić głosowanie ludowe na podstawie przedmiotowej inicjatywy), gdyż wiążący i rozstrzygający wynik ważnego referendum oznaczałby konieczność zmiany Konstytucji RP<sup>38</sup>. Ostatecznie z powodu wątpliwości prawnych przedmiotowy wniosek nie został rozpatrzony przez Sejm, a tym samym referendum nie doszło do skutku.

Druga forma inicjatywy ludowej umożliwiawała obywatelom występowanie z projektami ustaw. Należy podkreślić, iż pierwsza propozycja w tym trybie wpłynęła do Marszałka Sejmu RP w 1999 roku<sup>39</sup>.

W trakcie IV kadencji Sejmu RP złożono 41 zawiadomień o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej<sup>40</sup>. Ostatecznie okazało się, iż tylko 11 spośród nich wypełniło wszystkie wymogi stawiane przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy, jak również inne akty prawne i zdołało skutecznie wystąpić z projektem ustawy. A zatem aż 30 komitetów podjęło nieudane próby uruchomienia procedury ustawodawczej<sup>41</sup>. Wynika z tego, iż w trakcie IV kadencji Sejmu RP tylko niespełna 27% podjętych inicjatyw zakończyło się złożeniem obywatelskiego projektu ustawy.

Komitety, które w trakcie IV kadencji Sejmu RP zebrały wymaganą liczbę podpisów, jak również wypełniły inne wymogi przewidziane przez prawo wystąpiły z następującymi projektami ustaw:

- 1) Kodeks karny<sup>42</sup>;

<sup>38</sup> Wojciech Sokolewicz podkreślił, iż problemy proceduralne powstają na skutek niespójności przepisów prawnych, z jednej strony regulujących tryb zarządzania i przeprowadzania referendum ogólnokrajowego w *sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*, a z drugiej określających procedurę zmiany konstytucji. Piotr Winczorek stwierdził, iż wniosek obywateli nie powinien być poddany głosowaniu poselskiemu. Gdyby jednak do takiego głosowania doszło i wniosek uzyskałby wymaganą, bezwzględną większość głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to akt taki naruszyłby Konstytucję. W wykonaniu tej, niezgodnej z prawem, uchwały Sejmu nie mogłoby dojść do zmiany Konstytucji RP, a wynik głosowania referendalnego nie miałby (poza, być może, politycznym) znaczenia prawnego. Paweł Sarnecki stwierdził, iż proponowane przedmiotowym wnioskiem referendum jest niedopuszczalne i Sejm nie ma prawa go zarządzić. Odmiennej opinii wyraził między innymi Bogusław Banaszak, który stwierdził, iż wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju politycznym RP jest dopuszczalny, zgodny z Konstytucją RP. Por. szerzej: W. Sokolewicz, P. Winczorek, K. Skotnicki, P. Sarnecki, P. Radziejewicz, B. Banaszak, *Opinie dotyczące wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 107–130. Zob. również: P. Winczorek, *Konstytucja nie przez referendum*, „Rzeczpospolita” z 19 października 2004 r., s. C2; K. Działocha, *Stabilność i trwałość godna najwyższej ustawy państwa*, „Rzeczpospolita” z 28 października 2004 r., s. C3; P. Winczorek, *Sytuacja godna ubolewania*, „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2004 r., s. C5; K. Działocha, *Referendum konstytucyjne: kiedy i jakie*, „Rzeczpospolita” z 18 listopada 2004 r., s. C3.

<sup>39</sup> Druk nr 1455, Sejm RP III kadencji. Na podstawie przedmiotowej inicjatywy została uchwalona ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.

<sup>40</sup> Zawiadomienie o utworzeniu komitetu jest składane do Marszałka Sejmu po zebraniu 1000 podpisów.

<sup>41</sup> Przedmiotowe komitety opracowały między innymi następujące projekty ustaw: o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego; o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy; o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym; o obrocie nieruchomościami rolnymi; o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług; o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych; o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych; o statusie bezrobotnego.

<sup>42</sup> Druk nr 775, Sejm RP IV kadencji. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.



- 2) o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>43</sup>;
- 3) o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej<sup>44</sup>;
- 4) o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>45</sup>;
- 5) o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne<sup>46</sup>;
- 6) o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>47</sup>;
- 7) Fundusz Alimentacyjny<sup>48</sup>;
- 8) o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej<sup>49</sup>;
- 9) o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług<sup>50</sup>;
- 10) o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A.<sup>51</sup>;
- 11) o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>52</sup>.

Należy zaznaczyć, iż z jednego skutecznego wniesionych obywatelskich projektów ustaw (w trakcie IV kadencji Sejmu RP) pięć stało się obowiązującym prawem, natomiast w odniesieniu do sześciu proces ustawodawczy nie uległ zakończeniu w trakcie IV i V kadencji Sejmu RP, co spowodowało ich dyskontynuację<sup>53</sup>. W tym miejscu warto także zasymalizować, iż nie zawsze ustawy uchwalone na podstawie projektów obywatelskich odpowiadały postulatowi suwerena. Zwrócił na to uwagę Janusz Śniadek podkreślając, iż *to, co zostało ostatecznie uchwalone, zupełnie nie odpowiadało naszym postulatowi*<sup>54</sup>. Przytoczony komentarz odnosi się do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o świadczeniach przedemerytalnych<sup>55</sup>, która została uchwalona na podstawie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wskazane konsekwencje są efektem tego, że

<sup>43</sup> Druk nr 579, Sejm RP IV kadencji. Proces ustawodawczy, w którym propozycję obywatelską rozpatrywano wspólnie z poselską (Druk nr 468, Sejm RP IV kadencji) doprowadził do uchwalenia ustawy (Dz. U. 2002, Nr 143, poz. 1196).

<sup>44</sup> Druk nr 1576, Sejm RP IV kadencji. Zob. również: Sprawozdanie Stenograficzne, 51 posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 25, 26 i 27 czerwca 2003 roku, Warszawa 2003, s. 259–270. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.

<sup>45</sup> Druk nr 1768, Sejm RP IV kadencji. Projekt obywatelski był rozpatrywany wspólnie z rządowym (Druk nr 2420, Sejm RP IV kadencji). W rezultacie prac parlamentarnych doszło do uchwalenia ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.).

<sup>46</sup> Druk nr 2088, Sejm RP IV kadencji. Propozycja obywatelska była rozpatrywana wspólnie z projektem rządowym (Druk nr 2633, Sejm RP IV kadencji). Ostatecznie na podstawie tych inicjatyw doszło do uchwalenia ustawy (Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 882).

<sup>47</sup> Druk nr 2491, Sejm RP IV kadencji. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.

<sup>48</sup> Druk nr 3392, Sejm RP IV kadencji. Propozycja obywatelska została rozpatrzona wspólnie z poselską (Druk nr 1393, Sejm RP V kadencji), co doprowadziło do uchwalenia ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.).

<sup>49</sup> Druk nr 3550, Sejm RP IV kadencji. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.

<sup>50</sup> Druk nr 3764, Sejm RP IV kadencji. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.

<sup>51</sup> Druk nr 3854, Sejm RP IV kadencji. Projekt nie spowodował uchwalenia ustawy.

<sup>52</sup> Druk nr 3864, Sejm RP IV kadencji. Propozycja wniesiona bezpośrednio przez suwerena była rozpatrywana wspólnie z dwoma projektami poselskimi (Druk nr 3719, Sejm RP IV kadencji; Druk nr 3823, Sejm RP IV kadencji). Proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy (Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.).

<sup>53</sup> Szerzej na temat zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych: L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 112–117; J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szmyt, M. Granat, *Opinie w sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzone w następnej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104–110.

<sup>54</sup> Cyt. za: E. Olczyk, *Inicjatywa czy bezradność*, „Rzeczpospolita” z 24–26 grudnia 2004 r., s. 4.

<sup>55</sup> Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.

w Polsce obywatelska inicjatywa ustawodawcza funkcjonuje w formie pośredniej. Oznacza to, iż suweren nie ma realnego wpływu na losy projektu ustawy po jego złożeniu do Marszałka Sejmu.

Warto podkreślić jeszcze jedną kwestię, a mianowicie fakt, iż większość skutecznie wniesionych obywatelskich inicjatyw miała poparcie i była szeroko wspierana przez partie polityczne<sup>56</sup> bądź związki zawodowe<sup>57</sup>. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje obywatelski projekt ustawy – Fundusz Alimentacyjny, gdyż był to jeden z nielicznych przypadków, w których inicjatywa ludowa przyczyniła się do powstania nowych struktur „poziomych” między obywatelami.

Z dniem 1 maja 2004 roku doszło do likwidacji Funduszu Alimentacyjnego<sup>58</sup>. Niezadowolenie z wprowadzonych zmian doprowadziło do tego, iż w całej Polsce powstało ponad 70 lokalnych stowarzyszeń samotnych rodziców (głównie matek). Na łamach „Gazety Wyborczej” ukazał się artykuł, w którym przedmiotowa inicjatywa została określona jako największy oddolny ruch od czasów „Solidarności”<sup>59</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, iż mimo konstytucyjnego zapisu o możliwości bezpośredniego wykonywania władzy przez Naród, praktyczne szanse wpływania przez suwerena na bieg spraw państwowych – przy wykorzystaniu mechanizmów demokracji bezpośredniej – są bardzo ograniczone. W tym kontekście należy wskazać przede wszystkim na następujące kwestie:

- 1) brak referendum obligatoryjnego – o zastosowaniu tej instytucji decyduje Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu;
- 2) niewiązący dla Sejmu charakter funkcjonujących form inicjatywy ludowej. Pośrednia inicjatywa daje obywatelom dużo mniejsze możliwości wpływania na bieg spraw publicznych niż inicjatywa bezpośrednia.

Zasadniczo wpływ obywateli na bieg spraw publicznych kończy się w momencie wyborów. W takiej sytuacji trudno winić społeczeństwo za bierność w życiu publicznym, kiedy mimo wielu inicjatyw (nawet ze strony samego suwerena) przedstawiciele bardzo rzadko decydują się na korzystanie z referendum. Dlatego też uprawniona jest teza, iż demokracja bezpośrednia w Polsce na poziomie ogólnokrajowym w niewielkim stopniu zapewnia obywatelom realny udział w procesie sprawowania władzy. Wskazanej oceny nie zmienia nawet fakt, iż posłowie wyrazili zgodę na przeprowadzenie referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Należy pamiętać o tym, iż wyniki sondaży wskazywały na zdecydowaną przewagę zwolenników akcesji. Jedyną poważną obawą pozostawała liczba osób, która zdecydowała się zagłosować. Jednakże w tym miejscu należy przypomnieć, iż w przypadku zbyt niskiej frekwencji posłowie mogli rozpocząć procedurę od początku, wybierając ponownie referendum lub drogę ustawodawczą<sup>60</sup>. A zatem przedstawiciele narodu – mimo

<sup>56</sup> Dla przykładu można podać obywatelski projekt ustawy – Kodeks karny, który został przygotowany przez posłów Prawa i Sprawiedliwości.

<sup>57</sup> Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu został przygotowany przez NSZZ „Solidarność” na mocy uchwały Komisji Krajowej Nr 136/02. W zbieraniu podpisów uczestniczyli również przedstawiciele OPZZ. Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne, 54 posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 28, 29 i 30 lipca 2003 roku, Warszawa 2003, s. 221–222.

<sup>58</sup> Fundusz Alimentacyjny został zlikwidowany ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 228, poz. 2255, z późn. zm.

<sup>59</sup> Zob. szerzej: L. Ostalowska, *Porzucone przez mężów i polityków*, <http://www.gazetawyborcza.pl/1,79769,4049106.html> (29.08.2010).

<sup>60</sup> Zob. szerzej: Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum..., op. cit., art. 68–75.

zorganizowania referendum – w zasadzie zachowali kontrolę nad procesem wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu Akcesyjnego.

Wydaje się potwierdzać teza, którą sformułował K. Kobach, iż większość rządów wykazuje niechęć do referendum z powodu istotnego ryzyka związanego z podejmowaniem decyzji tą drogą<sup>61</sup>. Zwykle przedstawiciele decydują się tylko na rozwiązanie, które G. Smith sklasyfikował jako „kontrolowane referendum”<sup>62</sup>. Charakteryzuje się ono trzema cechami: rządzący decydują czy w ogóle odbędzie się głosowanie, kiedy będzie miało miejsce, jak również rozstrzygają o pytaniach<sup>63</sup>. Fakt, iż w Polsce posłowie odrzucili wszystkie ludowe inicjatywy referendalne jest kolejnym argumentem potwierdzającym przytoczone stanowisko.

Występując przeciwko opisanej sytuacji grupa obywateli założyła stowarzyszenie Więcej Demokracji z siedzibą we Wrocławiu, które zajmuje się promocją demokracji bezpośredniej w Polsce. Jak podkreślili przedstawiciele stowarzyszenia: *Obecnie w Polsce istnieją przepisy pozwalające na przeprowadzanie referendum. Niestety w większości przypadków jest to możliwość czysto teoretyczna i praktycznie nie do wykonania [...]. Aby w pełni korzystać z zalet demokracji partycypacyjnej należy usunąć wszystkie prawne i biurokratyczne przeszkody a także podnieść świadomość mieszkańców. Pokazać i nauczyć jak wykorzystywać obywatelskie prawa oraz narzędzia demokracji bezpośredniej dla skutecznego rozwiązywania problemów społecznych [...]. Naszym ostatecznym celem jest doprowadzenie do rzeczywistego i pełnego korzystania z mechanizmów demokracji bezpośredniej w Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>64</sup>.

Wydaje się, iż takie inicjatywy są jedyną szansą na zmianę obecnego stanu, w którym instrumenty bezpośredniej partycypacji nie odgrywają realnej roli w systemie politycznym RP. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, trudno spodziewać się, aby sami politycy przekazali więcej władzy w ręce ogółu obywateli. W związku z tym to zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi zapoczątkować działalność nakierowaną na zwiększenie roli demokracji bezpośredniej w Polsce. Podjęta aktywność powinna zmierzać przede wszystkim do ustanowienia referendum obligatoryjnego i bezpośredniej inicjatywy ludowej. Obecna sytuacja, w której przedstawiciele podejmują ostateczne decyzje odnośnie wniosków obywateli składanych w trybie inicjatywy ludowej budzi duże zastrzeżenia.

---

## Summary

It is virtually impossible for a modern democracy to properly function without civic society. Direct democracy involves citizens in public life, thus facilitating the emergence of civic society. Voting in referenda and taking advantage of other forms of direct execution of power provides an opportunity to create a society that cooperates with the authorities in solving nu-

---

<sup>61</sup> K. W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth 1993, s. 2.

<sup>62</sup> Do wyjątków należy Szwajcaria, gdzie demokracja bezpośrednia nie jest bronią stosowaną przez centralną władzę. Zob. szerzej: ibidem, s. 2.

<sup>63</sup> G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research”, March 1976. Jak dodał G. Smith czasami kontrolowane referenda zawodzą, jak głosowanie we Francji w 1969 odnośnie reformy Senatu i lokalnej władzy. Prezydent Ch. de Gaulle błędnie ocenił poparcie społeczne, połączył swój los polityczny z wynikami referendum, przegrał głosowanie i zrezygnował z urzędu.

<sup>64</sup> Zob. szerzej: *Stowarzyszenie Więcej Demokracji – Ty decydujesz!*, [http://www.demokracjabezposrednia.pl/kim\\_jestesmy](http://www.demokracjabezposrednia.pl/kim_jestesmy) (29.08.2010).

merous public issues. A question can be asked in this context: How are the opportunities generated by exercising direct democracy being utilized in Poland?

The research has corroborated the sad pattern that all authorities, which are the nation's representation after all, are not inclined to vest decision-making directly with this nation. The mechanisms of direct democracy in Poland, in practice, do not give the people (the sovereign in Poland) an opportunity to actually exercise their power. Legal provisions concerning referenda and people's initiative at a national level allow the political elite to completely control the application of these mechanisms.