

MAŁGORZATA PODOLAK

Institucja referendum w Polsce

The institution of referendum in Poland

Institucja referendum jest jedną z form demokracji bezpośredniej. Pod pojęciem „referendum” rozumiemy sposób bezpośredniego decydowania w głosowaniu przez ogół obywateli o ważnych sprawach życia państwowego lub części jego terytorium, będących przedmiotem głosowania. Posiada ono określone cechy charakterystyczne dla formy demokracji bezpośredniej, a mianowicie:

- bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się;
- dysponowanie tylko jednym głosem;
- uważanie woli większości wszystkich uprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu konstytucji i ustaw oraz w rozstrzyganiu spraw.¹

H. Groszyk i M. Granat definiują referendum jako instytucję demokracji bezpośredniej, regulowaną krajowym prawem publicznym, polegającą na wyrażeniu woli w określonej sprawie przez wszystkich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze.²

Faktycznych wzorców dla współczesnej konstrukcji referendum dostarczyła: szwajcarska praktyka zgromadzeń mieszkańców gmin, która w kolejnych etapach przekształceń przybrała ostatecznie postać głosowania, w ramach którego wszyscy uprawnieni obywatele wyrażając swoją wolę, rozstrzygali określoną sprawę; oraz na płaszczyźnie doktrynalnej poglądy J. J. Rousseau, który uzasadniał potrzebę

¹ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referenda w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 13.

² H. Groszyk, M. Granat, *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)*, [w:] *Prawo, a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tobera, Kraków 2003, s. 87.

i możliwość realizacji atrybutów władzy bezpośrednio przez zbiorowego suwerena.³

W nauce o polityce referendum jest analizowane przede wszystkim z dwóch punktów widzenia. Pierwszym z nich jest modyfikacja „klasycznego” parlamentarnego trybu decydowania. Oznacza ona zwiększenie stopnia skomplikowania mechanizmu decyzyjnego i przedłużenia procedury decyzyjnej. Równocześnie podkreśla się wiążące się z tym osłabienie pozycji parlamentu, upatrując w praktyce zwoływania referendów zamachu na suwerenność tego ostatniego i monopol władzy ustawodawczej. Z drugiej strony, referenda wpływają również na pozycję partii politycznych; ich spójność, legitymację do sprawowania władzy oraz siłę, jaką reprezentują na arenie parlamentarnej.⁴

Do czasów I wojny światowej referendum, z wyjątkiem Szwajcarii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej nie zostało szerzej potraktowane w aktach prawnych.

W Polsce były czynione próby konstytucjonalizacji instytucji referendum. Przewidywały ją projekty konstytucji M. Niedziałkowskiego (Związek Polskich Posłów Socjalistycznych), J. Buzka (Klub Pracy Konstytucyjnej) oraz Klubu Sejmowego PSL „Wyzwolenie”.⁵ Propozycje te rodziły się pod wpływem obcych doświadczeń, zwłaszcza francuskich, jak też własnych osiągnięć w sferze teorii.

Instytucja referendum została potraktowana najszerzej w projekcie socjalistów.⁶ Art. 51 projektu głosił, że „każda ustawa i uchwała Sejmu może być poddana głosowaniu ludowemu”. Jest tu bowiem wyraźne ograniczenie referendum do zatwierdzania, ale wsparcie ze strony inicjatywy ludowej (art. 44), a także zaakceptowanie pochodzenia władzy od ogółu obywateli (art. 1), w związku z tym pozostawienie jej „pod bezpośrednią kontrolą narodu” (art. 2) stanowi istotne uzupełnienie. Na uwagę zasługuje możliwość poddania pod referendum również uchwał Sejmu.

Podobnie jak w projekcie PPS-u, projekt Klubu Pracy Konstytucyjnej przewidywał referendum dające możliwość wypowiedzenia się w ostatnim stadium, czyli zdecydowania o przyjęciu, względnie oddalenia konstytucji, bez możliwości kształtowania jej treści.⁷

Projekt PSL „Wyzwolenie” poświęca mało miejsca instytucjom referendum i inicjatywy ludowej, wyznacza im natomiast szczególną rangę: „Sejm wyrazem tylko jest powszechnej woli, lecz prawodawcą jest cały naród. Każdemu

³ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2003, nr 5/6, s. 9.

⁴ *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 215.

⁵ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r. o wykorzystaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 60.

⁶ Zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 322.

⁷ Z. Wasik, *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 101.

obywatelowi wolno zwracać się do Sejmu z projektami ustaw. Podstawowe prawa, uchwalone przez Sejm nabierają mocy obowiązującej dopiero przez powszechne zatwierdzenie”.

Mimo przewidywania instytucji referendum w projektach konstytucji nie doszło do usankcjonowania jej w aktach prawnych II Rzeczypospolitej.⁸

Obie konstytucje międzywojenne – marcowa 1921 r., i kwietniowa 1935 r. nie przewidywały form demokracji bezpośredniej.

Przeprowadzone po wojnie referendum miało na celu zasięgnięcie opinii społeczeństwa co do dokonanych już reform społeczno-gospodarczych, ustalonych na konferencjach międzynarodowych zachodnich granic państwa oraz zniesienia Senatu jako drugiej izby parlamentu. Ta ostatnia sprawa w ówczesnej sytuacji politycznej zawierała w sobie znacznie szerszą treść i późniejsze zarzuty sfałszowania wyniku referendum odnosiły się głównie do tej kwestii.⁹ Powyższe referendum zostało przeprowadzone na podstawie „epizodycznych” regulacji ustawowych,¹⁰ które po spełnieniu swojego politycznego i propagandowego zadania utraciły moc prawną.¹¹

A. Paczkowski charakteryzując powyższe referendum, wyraził opinię, że „pierwsza w historii Polski próba wprowadzenia do ustrojowego repertuaru instytucji referendum nie była chlubą demokracji”.¹²

Konstytucja z 1952 r. w swym pierwotnym brzmieniu i aż do 1987 r. nie zawierała postanowień dotyczących referendum. Nowelizacja konstytucji przeprowadzona 6 maja 1987 r., polegała na tym, że w ówczesnym art. 2, przewidującym dotychczas przedstawicielską formę władzy ludu, dodano art. 3 „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum”. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określiła ustawa o konsultacjach społecznych przyjęta w tym samym dniu.¹³

Przed dokonaniem zmiany konstytucji, w doktrynie prawa konstytucyjnego toczył się spór co do tego, czy wprowadzenie instytucji referendum możliwe było na gruncie przepisów konstytucyjnych w drodze ustawy zwykłej, bez zmiany

⁸ *Ibid.*, s. 102.

⁹ T. Fuks, *Prawo człowieka do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi*, Warszawa–Wrocław–Kraków 1995, s. 11.

¹⁰ Ustawa z 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym, Dz.U. nr 15, poz. 104, ustawa z 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego, Dz.U. nr 15, poz. 105.

¹¹ M. Jabłoński, *Referendum jako forma wyrażania zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach*, „Przegląd Prawa i Administracji”, red. B. Banaszak, T. XL, Wrocław 1998, s. 41.

¹² A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995, s. 76.

¹³ Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83, aktem wykonawczym – Uchwała Rady Państwa z dn. 17.09.1987 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia referendum – Dz.U. 1987, nr 28, poz. 158.

konstytucji.¹⁴ Wyrażano pogląd, że referendum jako forma odwołania się przez Sejm do bezpośredniej decyzji wyborców nie byłoby sprzeczne z logiką zasad konstytucji z 1952 r., że zatem stworzenie w tym celu wyraźnej podstawy konstytucyjnej nie byłoby konieczne.

Reprezentowany był również pogląd przeciwny: że „Konstytucja PRL stoi na stanowisku czystego systemu przedstawicielskiego”, z czego wyprowadzono wnioski, że w każdym razie referendum prawotwórcze (rozstrzygające) bez wyraźnych podstawy konstytucyjnych nie byłoby dopuszczalne. Także w okresie bezpośrednio poprzedzającym uchwalenie ustawy z 6.05.1987 r. większość konsultowanych w tej sprawie przedstawicieli doktryny uznała konieczność dokonania w tym celu odpowiedniej zmiany konstytucji, czego wyrazem była, dokonana z inicjatywy Komisji Nadzwyczajnej Sejmu do rozpatrzenia projektu tej ustawy, wspomniana nowela konstytucyjna, mająca na celu „zakotwiczenie” instytucji referendum w tekście konstytucji.¹⁵

W świetle zapisanych w ustawie reguł, decyzja o przeprowadzeniu referendum należała do Sejmu (uchwała podejmowana była większością kwalifikowaną 2/3, w obecności ponad połowy posłów), referendum miało charakter fakultatywny, a liczbę podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą referendalną ograniczono do: Rady Państwa i Rady Krajowego Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Ustawa nie przewidywała referendum organizowanego z inicjatywy obywateli.¹⁶ Kluczowe znaczenie miał art. 19 stanowiący, że wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziało się więcej niż połowa uprawnionych.¹⁷

Jedynym referendum w Polsce Ludowej odbyło się 29 listopada 1987 r. Społeczeństwo odpowiadało na dwa pytania określone przez Sejm:

1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-, trzyletni okres szybkich zmian?

2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, którego celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenia praw obywateli i zwiększenia ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?

¹⁴ Por. M. Ciepak, *Z rozważań nad konstytucją w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *W kregu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin prof. H. Groszyka*, Lublin 1996, s. 45.

¹⁵ Z. Jarosz, *Problem dopuszczalności uchwalania ustaw w drodze referendum de lege lata*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 272.

¹⁶ T. Fuks, *Instytucja referendum w Polsce – stan obecny i oczekiwania*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 67.

¹⁷ A. K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 12.

W referendum wzięło udział 17,6 mln uprawnionych osób, co stanowiło 67,32 proc. Odpowiedzi „tak” udzieliło na pierwsze pytanie 66,04 proc., a na drugie pytanie 69,03 proc. Wymogiem ustawowym uznania wyniku za rozstrzygający było opowiedzenie się za sprawą poddaną pod głosowanie więcej niż połowy uprawnionych do wzięcia udziału w referendum. Zgodnie z tym wymogiem za pierwszym pytaniem opowiedziało się 44,28 proc., a za drugim pytaniem – 46,29 proc. głosujących. W efekcie wyniki referendum w obu kwestiach nie były rozstrzygające.¹⁸

Była to pierwsza od wielu lat możliwość decydowania przez ogół uprawnionych o istotnych dla państwa sprawach i dlatego też spotkała się z tak wielkim zainteresowaniem i zaangażowaniem społecznym. To zaangażowanie, wola wpływania i decydowania o sprawach państwa przez suwerena, nie zostało jednak w następnych latach wykorzystane. Dotyczy to w szczególności okresu pomiędzy 1987 a 1995 rokiem, który był czasem gruntownych zmian dotyczących wszystkich dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego.¹⁹

W 1992 r. została przyjęta Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana potocznie Małą Konstytucją.²⁰

Powyższa ustawa miała przede wszystkim na celu stworzenie sprawnego – w nowych warunkach polityczno-ustrojowych – mechanizmu rządzenia uwzględniając ukształtowany po 1989 r. system fundamentalnych zasad ustroju politycznego: zasady demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu, pluralizmu politycznego. Ustawa konstytucyjna w rozwiązaniach ustrojowych recypowała instytucje i procedury wprowadzone wcześniej do porządku konstytucyjnego, jak między innymi druga izbę parlamentu, powszechne wybory prezydenckie.²¹

Jeżeli chodzi o demokrację bezpośrednią, również należało jak najszybciej dostosować prawo z zakresu tej formy do nowych warunków polityczno-ustrojowych. Wynikało to m.in. z przyjęcia powyższej Małej Konstytucji i ustawy z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Oba te akty prawne dawały możliwość przeprowadzenia krajowego referendum w dwóch przypadkach:

* obligatoryjne referendum ratyfikacyjne: referendum konstytucyjne – w przypadku stanowienia konstytucji;

* referendum fakultatywne (obligatoryjne lub konsultacyjne) – w przypadku zwykłych ustaw.

¹⁸ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Warszawa 1989, s. 19–20.

¹⁹ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 42.

²⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

²¹ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 95.

W pierwszym przypadku referendum ogłaszano z mocy ustawy. W drugim, Mała Konstytucja w art. 19 w ust. 1 stanowiła, że referendum jest przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Prawo zarządzania referendum posiadały dwa podmioty:

1. Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów lub
2. Prezydent, za zgodą Senatu podjętą bezwzględną większością głosów.

Ważność referendum fakultatywnego uzależniona była od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych do głosowania.²²

Mała Konstytucja w art. 77 utrzymywała w mocy art. 2. ust. 2 Konstytucji z 1952 r. przewidujący wyrażanie woli przez naród w drodze referendum. Z dawnych przepisów obowiązywała nadal ustawa z 1987 r. o konsultacjach i referendum, zawierająca jednak przepisy sprzeczne z rozwiązaniami przyjętymi w Małej Konstytucji.

W okresie prac nad Konstytucją w latach 1989-1995 pojawiały się różne propozycje dotyczące regulacji prawnej instytucji referendum. W większości projektów konstytucji proponowano, aby możliwe było przeprowadzenie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Wnioski w tej sprawie mogą składać: posłowie, Senat (projekt Sejmu, prezydencki, Unii Wielkopolan), Rada Ministrów (projekt Sejmu), Prezydent (projekt Sejmu, prezydencki, Unii Demokratycznej, Unii Wielkopolan, Stronnictwa Demokratycznego). Również obywatele uzyskaliby takie prawo (projekt Prezydenta, SLD, grupy senatorów, UD). Po szczególne projekty różniły się co do liczby podpisów pod wnioskiem o zarządzenie referendum: 100 tys. (projekt Sejmu), 150 tys. (projekt SLD), 500 tys. (projekt Senatu, PSL/UP, Prezydenta i SDL – dotyczyło referendum derogacyjnego).²³ Prawo zarządzania referendum posiadały następujące podmioty:

- Sejm (projekt Sejmu, KPN, Unii Wielkopolan, zespołu S. Zawadzkiego, PSL/UP);
- Prezydent (projekt SLD, Prezydenta, Unii Demokratycznej);
- Sejm i Senat (projekt Porozumienia Centrum, J. Zakrzewskiej i J. Ciermiewskiego);
- Zgromadzenie Narodowe (projekt Stronnictwa Demokratycznego, J. Lityńskiego);
- Rada Ministrów (projekt prezydencki) .

W projekcie senackim, prezydenckim i Porozumienia Centrum pojawiły się zapisy dotyczące zakazu przeprowadzania referendum w sprawach ustaw podatkowych i budżetu, amnestii oraz upoważnienia do ratyfikacji umów międzynarodowych oraz praw człowieka chronionych w konstytucji.

²² E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1995, s. 39.

²³ Zob. S. Grabowska, *Instytucje ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 53.

W projekcie SLD pojawiła się propozycja tzw. referendum derogacyjnego. Zgodnie z postanowieniami odpowiednich przepisów Prezydent może z własnej inicjatywy – w sytuacji, gdy w konsekwencji prezydenckiego wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, Sejm uchwali ją ponownie większością 3/5 głosujących – zarządzić ogólnonarodowe referendum w sprawie odrzucenia ustawy w całości lub określonych jej części. Jeżeli wniosek o odrzucenie ustawy lub jej części nie uzyska w referendum wymaganego poparcia, prezydent niezwłocznie po ogłoszeniu wyników referendum miałby obowiązek podpisać ustawę w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.²⁴

Jedynie projekt KPN zakładał obligatoryjne referendum konstytucyjne: dla uchwalenia nowej konstytucji oraz zmiany istotnych postanowień konstytucji obowiązującej. Pozostałe, ujęte w projektach referenda są fakultatywne. Fakultatywność polega przede wszystkim na tym, że do ich zarządzenia konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku przez uprawniony podmiot.²⁵

Ustawa o referendum została ostatecznie przyjęta 29 czerwca 1995 r. Inicjatywa ustawodawcza w sprawie referendum należała do Sejmu, Senatu, rządu, prezydenta oraz grupy obywateli (500 tys. osób). Referendum mogło być zarządzone przez Sejm (bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) lub prezydenta RP za zgodą Senatu (wyrażoną również bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Wniosek o zarządzenie referendum powinien określać propozycje pytań lub wariantów rozwiązań oraz terminy jego przeprowadzenia. Ostateczną treść pytań lub wariantów ustalał Sejm w uchwale o przeprowadzeniu referendum. Było ono ważne, jeśli wzięła w nim udział połowa uprawnionych do głosowania. Referendum (z wyjątkiem konsultacyjnego) nie przeprowadzano poza granicami państwa. W sprawach przeprowadzenia kampanii wyborczej przed referendum (źródła finansowania, dostęp do mediów publicznych itp.) stosowano przepisy ordynacji wyborczej do Sejmu. Referendum musiało się odbyć najpóźniej w 90 dni od dnia ogłoszenia uchwały w tej sprawie, a o jego ważności decydował Sąd Najwyższy. Sprawa będąca przedmiotem referendum nie mogła być ponownie poddana pod referendum przed upływem czterech lat od dnia jego przeprowadzenia. Podstawowym wzorcem dla określenia zasad i trybu przeprowadzenia głosowania oraz obliczania wyniku referendum była ordynacja wyborcza do Sejmu.²⁶

Na podstawie powyższych przepisów zostało przygotowane tzw. referendum uwłaszczeniowe w 1996 r.

²⁴ Szerzej zob. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jej zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 61–67.

²⁵ T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989-1995*, [w:] *Referenda w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 126.

²⁶ A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 18–19.

Pierwszy projekt referendum uwłaszczeniowego prezydent Lech Wałęsa złożył w październiku 1995 r., a drugi 3 listopada 1995 r. Pierwszy został odrzucony, a drugi ku zaskoczeniu wielu obserwatorów przyjęty. Zawierał on jedno pytanie „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?”. W tej sytuacji 26 posłów złożyło 24 listopada projekt uchwały o rozszerzeniu prezydenckiego referendum o kilka dalszych kwestii. 21 grudnia 1995 r. wołą koalicji Sejm podjął uchwałę w sprawie referendum „o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego”. Tak więc z prawnego punktu widzenia 18 lutego 1996 r. zarządzono dwa odrębne referenda, które łączyło to, że miały się odbyć w tym samym dniu i dotyczyły pokrewnych kwestii. Prawnicy od początku zwracali uwagę na to, że wzbudzają one liczne niejasności, sformułowanie pytań pozostawia wiele do życzenia, a udzielone odpowiedzi mogą być różnie interpretowane.²⁷

Obywatele mieli odpowiedzieć w referendum na pięć pytań: tak-nie. Pierwsze było autorstwa prezydenta Lecha Wałęsy²⁸: Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli? Autorem kolejnych czterech pytań był Sejm²⁹:

– Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego były zaspokojone z prywatyzowanego majątku?

– Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne?

– Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych narodowych funduszy inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?

– Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?

Na każde pytanie trzeba było odpowiedzieć: tak – nie.³⁰

Referendum nie miało charakteru wiążącego z powodu zbyt niskiej frekwencji – 32,4 proc., chociaż deklarowana frekwencja w badaniu przeprowadzonym 2–6 lutego wyniosła 48 proc.³¹ Jednakże wymowa odpowiedzi była jednoznaczna: pierwsze pytanie – 94,54 proc. „tak”; drugie pytanie – 92,89 proc. „tak”; trzecie

²⁷ Zob. P. Winczorek, *Niejasności referendalne*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 21, wyd. internetowe.

²⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli, Dz.U. nr 138, poz. 685.

²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego, Dz.U. 1995, 154, poz. 795.

³⁰ J. Kwiek-Pietrzykowska, *Pięć pytań do obywateli*, „Rzeczpospolita” z dn. 10.01.1996, wyd. internetowe.

³¹ Szerzej patrz: J. Ściegienny, B. Reguska, *Absencja Polaków w wyborach i referendach*, [w:] *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2003, s. 9–40.

pytanie – 93,70 proc. „tak”; czwarte pytanie – 72,52 proc. „tak”; piąte pytanie – 88,30 proc. „tak”.³²

Referendum uwłaszczeniowe wpisało się w dotychczasową negatywną tendencję, jaka towarzyszy tej instytucji demokracji bezpośredniej w naszym kraju. Nie zapoczątkowała tradycji pozytywnej. Nie napawa optymizmem także to, że kampania w sprawie uwłaszczenia poprzedzająca referendum stała się w dużej mierze popisem demagogii.³³

Jedynym referendum, którego wynik przyczynił się do wprowadzenia nowych rozwiązań ustrojowych, było referendum w sprawie przyjęcia konstytucji.³⁴ Miało ono jednak charakter obligatoryjny, a zatem do przyjęcia konstytucji jego przeprowadzenie było konieczne. O jego ważności i skuteczności decydowało opowiedzenie się większości biorących w nim udział, bez spełnienia jakichkolwiek wymogów dotyczących *quorum*.³⁵

Przyjęta 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja w art. 4 stanowi, iż władza zwierzchnia w RP należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zagadnienia związane z instytucją referendum zostały uregulowane w art. 125 konstytucji.

Konstytucja RP przewiduje trzy główne modele referendum ogólnokrajowego. Po pierwsze: w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidujące przekazanie organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3), po drugie: „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125), po trzecie: w sprawie zatwierdzenia zmiany Konstytucji dotyczących postanowień zawartych w rozdziałach I, II, XII (art. 235 ust. 6).³⁶

Oprócz wymienionych referendów Konstytucja ustanawia także instytucje referendum lokalnego. Z treści przepisu art. 170 Konstytucji wynika, że prawo udziału w referendum lokalnym przysługuje członkowi danej wspólnoty samorządowej. Postanowienia Konstytucji rozwinięte zostały w ustawie regulującej zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego oraz w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, mającej odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o referendum lokalnym.³⁷

³² A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 24.

³³ A. Malinowski, *Spoleczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 118.

³⁴ Zob. Z. Jarosz, *Prawne problemy referendum konstytucyjnego*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 33–57.

³⁵ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 43.

³⁶ H. Groszyk, M. Granat, *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)*, [w:] *Prawo, a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tobera, Kraków 2003, s. 89.

³⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 53–54.

O tym, że jest to instytucja bardzo ważna, przekonało ostatecznie referendum z 7–8 czerwca 2003 r.³⁸ Jego przedmiotem było wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w drodze której RP przekazuje organizacji międzynarodowej prawo do wykonywania kompetencji w niektórych sprawach.

Obowiązująca wówczas ustawa o referendum pochodziła z 1995 r. i przygotowana była głównie na okoliczności referendum konstytucyjnego. Nie rozstrzygała więc części problemów, które pojawiły się w nowej konstytucji, zwłaszcza problemów związanych z ratyfikacją traktatów międzynarodowych, które (w myśl art. 90 konstytucji) mogą być ratyfikowane przez Prezydenta za zgodą Sejmu i Senatu (w obu izbach potrzebna jest większość kwalifikowana 2/3 głosów) albo po przeprowadzeniu referendum. W sprawie przystąpienia do UE politycy zdecydowali, że należy oddać rzecz w ręce obywateli.

Tym samym pojawił się problem zmian w ustawie o referendum, które wyjaśnia wątpliwości, opiszą wszystkie rodzaje referendum, zwłaszcza że traktat stowarzyszeniowy nie będzie zapewne jedynym wymagającym zgody na ratyfikację, wyrażonej w głosowaniu powszechnym.³⁹

Sprawa dotycząca referendum europejskiego była jednak dość skomplikowana. Należało bowiem ustalić, o jakiego rodzaju referendum chodzi.⁴⁰ Takie, które przewidziane jest dla rozstrzygnięcia o sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 konstytucji), czy wyłącznie takie, w którym można wyrazić zgodę na ratyfikację układu o przekazanie organizacji czy organowi międzynarodowemu pewnych kompetencji władz państwowych (art. 90).

Różnica między tymi referendumami jest dość istotna. Pierwsze może być rozpisane przez Prezydenta RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów lub samodzielnie przez Sejm w wyniku uchwały podjętej również większością bezwzględną. Decyzję w sprawie referendum Sejm może podjąć nie tylko z własnej inicjatywy, inicjatywy Senatu lub Rady Ministrów, a także z inicjatywy co najmniej 500 tys. wyborców. Jednakże w referendum takim nie można uchylać ustaw. Czy można w nim wyrazić zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej? Według prof. P. Winczorka nie jest to dopuszczalne, skoro istnieje inny tryb decydowania w tej sprawie, w tym także referendalny. Ten tryb przewiduje art. 92 konstytucji. Tu zaś wykluczona jest inicjatywa prezydenta lub wyborców.

³⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej, Dz.U. nr 66, poz. 613.

³⁹ J. Paradowska, *Referendum*, „Polityka” 2003, nr 14, wydanie internetowe, <http://polityka.onet.pl>

⁴⁰ Zob. E. Zieliński, *Referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, A. Szymański, Warszawa 2003, s. 301–305; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, a konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać konstytucję?*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 13–40.

Jednakże oba rodzaje referendum stałyby się wiążące jedynie wtedy, gdyby wzięła w nich udział „co najmniej połowa obywateli uprawnionych do głosowania”. Jest to rozwiązanie wyraźnie inne niż znane nam z referendum konstytucyjnego w maju 1997 r., gdy frekwencja nie miała żadnego znaczenia prawnego. Gdyby w referendum ratyfikacyjnym uczestniczyło mniej niż połowa uprawnionych obywateli, wówczas decyzja wiążąca nie zapadłaby, niezależnie od tego, ile osób opowiedziało się za, a ile przeciw naszej obecności w Unii. Takie referendum miałyby co najwyżej znaczenie konsultacyjne.⁴¹

Powody, dla których ustrojodawca zdecydował się ustanowić wymóg 50 proc. frekwencji wobec referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, mogą być przedmiotem dyskusji. Chodziło wszakże o to, aby ważnych kwestii publicznych nie podejmować bez uzyskania zgody wyraźnie znaczącej większości obywateli.⁴² Ustalenie progu frekwencji na poziomie przekraczającym (choćby o jedną osobę) 50 proc. ogółu uprawnionych do głosowania odpowiada, co do zasady, konstytucyjnej regule (*quorum*), według której Sejm uchwała ustawy. Referendum w sprawie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej zastępuje głosowanie nad ustawą. Powinno być zatem oparte na zbliżonych, jeśli to możliwe zasadach.⁴³

Nowa ustawa o referendum ogólnokrajowym została przyjęta 14 marca 2003 r.⁴⁴ W przepisach pozostawiono obywatelską inicjatywę referendalną oraz prawo prezydenta do rozpisania (za zgodą Senatu) referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa (z 50-procentową frekwencją jako progiem ważności). Znowelizowano jedynie zapisy dotyczące referendum w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej. Podstawą był tutaj art. 90 Konstytucji, który określał dwa modele ratyfikacji: ustawowy i referendalny. O wyborze zdecydował Sejm w uchwale podjętej bezwzględną większością głosów. Zgoda ustawowa wymagała akceptacji Sejmu i Senatu większością co najmniej 2/3 głosów każdej z izb. Natomiast w przypadku referendum wynik wiążący był dopiero po przekroczeniu progu 50-procentowej frekwencji.⁴⁵

Znaczenie i powaga kwestii poddanej pod głosowanie spowodowały, że w referendum europejskim wzięło udział 58,85% obywateli polskich, którym przysługuje prawo wyborcze. Spełniony został konstytucyjny wymóg frekwencji, jego wyniki – 77% głosujących opowiedziało się za wyrażeniem zgody – pokazały dobitnie, że obywatele polscy nie tylko są zdolni do podejmowania różnorodnych

⁴¹ P. Winczorek, *Głośniejsz nad tą urną*, „Polityka” 2001, nr 49, wyd. internetowe.

⁴² Zob. J. Kucharczyk, W. Siemczonek, *Frekwencja w referendum europejskim – inicjatywa dwudniowego referendum*, [w:] *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, red. M. Falkowski, J. Kucharczyk, Warszawa 2005, s. 107–133.

⁴³ P. Winczorek, *Co nagle to po diable. Nie zmieniać konstytucji przed referendum*, „Rzeczpospolita” 2003, wydanie internetowe, file://E:/dzis/rzeczpospolita.htm

⁴⁴ Dz.U. nr 57, poz. 507, nowelizacja 10 maja 2003 r. – Dz.U. nr 85, poz. 782.

⁴⁵ A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 52.

decyzji bezpośrednio, ale potrafią samodzielnie odróżniać to, kiedy rozstrzygnięcia mają charakter wyłącznie polityczny, od tych spraw, które dotyczą funkcjonowania państwa i całej społeczności.⁴⁶

W tym przypadku w osiągnięciu satysfakcjonującego rozstrzygnięcia zasadniczą rolę odegrała podmiotowość obywateli. O sukcesie referendalnym jednoznacznie zdecydowali obywatele. I co szczególnie ważne, nie zdecydowali wbrew władzy, ale zgodnie z jej oczekiwaniami. Na zachowania obywateli nie wpływano niedozwolonymi zabiegami formalnymi czy socjotechnicznymi. Polacy rzeczywiście chcieli integracji i głosując w referendum za integracją zdecydowali o członkostwie Polski w Unii Europejskiej.⁴⁷

Przewidywalna perspektywa rozwoju referendum w Polsce w znacznym stopniu zależy będzie z jednej strony od formowania tej instytucji w konstytucjonalizmie europejskim, z drugiej zaś od rozwoju techniki informatycznej. Niewątpliwie zmianie ulegają techniki organizacji i komunikacji referendum, lecz niepodważalnym wydaje się podstawowe założenie filozofii J. J. Rousseau dowodzącego konieczność legitymizacji władzy poprzez instytucje demokracji bezpośredniej.⁴⁸

SUMMARY

The article presents the institution of referendum in Poland. One can assume that it is not a popular form of expressing citizens' opinions. In post-war Poland there were only five initiatives of that type, out of which three referenda were organized after 1989. The centres of authority rarely consult their proposals with citizens. The last three referenda were related to the matters of crucial importance for Poland: a referendum on the issue of granting property rights to citizens; passing the Constitution; accession to the European Union. One should put forward a demand that the government should call for this form of direct democracy more frequently.

⁴⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 18–19.

⁴⁷ *Tak dla Polski. Referendum akcesyjne*, Warszawa 2004, s. 44.

⁴⁸ A. Sylwestrzak, *Referendum europejskie w Polsce*, [w:] *Człowiek, a tożsamość w procesie integracji Europy*, red. B. Sitka, G. Dammacco, J. J. Szczerbowski, A. Kowalska, Olsztyn 2004, s. 184.