

MIROŚLAW MATYJA / PIOTR TRUDNOWSKI / TOMASZ SYNOWIEC / ROCH ZYGMUNT

# DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA

**WIZJA**

**POSTULATY**

**DOŚWIADCZENIA**

**BADANIA**

lub**bez**pośrednio.pl

# DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA



MIROŚLAW MATYJA / PIOTR TRUDNOWSKI / TOMASZ SYNOWIEC / ROCH ZYGMUNT

# DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA

WIZJA - PROPOZYCJE - DOŚWIADCZENIA - BADANIA

**lub**bepośrednio.pl

Instytut Demokracji Bezpośredniej

## Demokracja bezpośrednia. Wizja — propozycje — doświadczenia — badania

**Redakcja:** Piotr Trudnowski

**Skład:** Grzegorz Karasiński

**Okładka:** Grzegorz Karasiński

**Korekta:** Izabela Bielec

**Druk:** Meson Digital

ISBN 978-83-970421-0-0

### **Wydawca:**

Fundacja Potrafisz Polsko

ul. T. Kościuszki 88A

49-340 Lewin Brzeski

[www.potrafiszpolsko.net.pl](http://www.potrafiszpolsko.net.pl)

Publikacja bezpłatna. Książka jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Autorów: Mirosława Matyi, Piotra Trudnowskiego, Tomasza Synowca, Rocha Zygmunta i Grzegorza Karasińskiego oraz Wydawcy: Fundacji Potrafisz Polsko. Utwór powstał w ramach zadania publicznego zleconego przez Prezesa Rady Ministrów. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji i o posiadaczach praw. Szczegóły licencji:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Zadanie Publiczne - Instytut Demokracji Bezpośredniej jest współfinansowane z budżetu państwa ze środków otrzymanych od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach realizacji zadania publicznego. Wartość dofinansowania 4 284 900 zł, co stanowi 100% wartości zadania publicznego.

## Spis treści

Słowo wstępne .....	9
Część I – Otworzyć układ. Dlaczego Polska potrzebuje demokracji bezpośredniej? – Mirosław Matyja .....	15
1.1 Wprowadzenie. Dlaczego układ trzeba otworzyć? .....	16
1.2 Potrzeba zmiany w Polsce .....	20
1.3 (Nie)odpowiedzialność polskich polityków .....	26
1.4 Dlaczego demokracja bezpośrednia? .....	32
1.5 Demokracja na poziomie samorządu gminnego .....	36
1.5.1 Referendum lokalne i konsultacje społeczne .....	36
1.5.2 Deficyt pomocniczości .....	38
1.5.3 Szwajcarski przykład .....	39
1.5.4 Wnioski dla polskiego samorządu .....	41
1.5.5 Weźmy przykład ze stowarzyszeń .....	42
1.5.6 Samoorganizacja wzorem dla gmin .....	44
1.6 Demokracja bezpośrednia na szczeblu państwowym .....	48
1.6.1 Referendum .....	52
1.6.2 Inicjatywa obywatelska .....	61
1.6.3 Weto obywatelskie .....	66
1.7 Zmiana układu sił w polskim systemie politycznym .....	73
1.8 Gdzie szukać inspiracji? Szlachecka tradycja demokracji bezpośredniej w Polsce .....	77
1.9 Podsumowanie .....	81

Część II – Jak zreformować polskie referenda? 14 punktowych postulatów zmian – Piotr Trudnowski .....	85
2.1 Wprowadzenie: propozycje reform <i>a la carte</i> .....	86
2.2 Długa geneza dzisiejszych problemów .....	89
2.3 Jak zmienić referendum ogólnokrajowe? .....	97
2.3.1 Referendum ogólnokrajowe: bezprogowe lub z obniżonym progiem? .....	97
2.3.2 Obligatoryjne referendum na wniosek obywateli .....	106
2.3.3 Nowe przepisy o finansowaniu .....	111
2.3.4 Obowiązkowe konsultacje pytań i możliwość ich korygowania .....	120
2.3.5 Uporządkowanie kwestii łączenia referendum z wyborami ...	123
2.4 Jak zmienić referendum lokalne? .....	125
2.4.1 Likwidacja lub obniżenie progu w referendum lokalnym .....	126
2.4.2 Uprościć zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum ..	132
2.5 Innowacje dla demokracji bezpośredniej .....	136
2.5.1 Weto ludowe .....	137
2.5.2 Dzień referendalny .....	141
2.5.3 Elektroniczna zbiórka podpisów .....	144
2.5.4 Książeczka referendalna .....	147
2.5.5 Panel obywatelski jako metoda układania pytań .....	149
2.5.6 Opcja „żadna z powyższych” .....	152
2.5.7 Referendum ws. wyroków Trybunału Konstytucyjnego .....	154

Część III – Inspiracje ze świata. Jak wyglądają i czego dotyczą referenda w innych państwach? – Tomasz Synowiec.....	159
3.1 Nie tylko Szwajcaria. Referenda na świecie .....	160
3.2 Referenda aborcyjne na świecie .....	168
3.3 Referenda „alkoholowe” na świecie .....	183
3.4 Referenda dotyczące monarchii na świecie .....	193
3.5 Weto ludowe, <i>recall</i> i inne powracające tematy referendów .....	205
3.6 Referenda stanowe w USA .....	210
3.7 Podsumowanie .....	216
Część IV – Polacy o demokracji bezpośredniej. Wyniki badań Instytutu Demokracji Bezpośredniej – Roch Zygmunt .....	219
4.1 Wprowadzenie .....	220
4.2 Polacy o referendum lokalnym .....	224
4.3 Polacy o odrzucaniu ustaw w referendum .....	235
4.4 Polacy o referendach po wyborach i referendum 15 października .....	243
4.5 Polacy o referendach w sprawach Unii Europejskiej .....	261
4.6 Polacy o cyfryzacji procesów demokratycznych .....	270
Noty o autorach .....	279
O LubBezpośrednio.pl – Instytucie Demokracji Bezpośredniej .....	281





## Słowo wstępne

Żyjemy bez wątpienia w chwili kryzysu demokracji liberalnej w jej dotychczasowym kształcie. Polaryzacja polityczna radykalnie przyspieszyła w ciągu ostatnich kilku dekad w większości państw Zachodu. Polityczne podziały rozwijają się „na sterydach” zmian w debacie publicznej, które przyniosły nowe formy komunikacji: przez Internet i media społecznościowe. Za internetową rewolucją podążyły tradycyjne media i sposób komunikowania się przez dominujące obozy polityczne, w efekcie czego ich przekazy są coraz bardziej tożsamościowe, wykluczające i nasycone emocjami.

Najważniejsze procesy demokratyczne, jakimi wciąż w dominującej części państw cywilizowanego świata są przede wszystkim wybory, przestały być świętością. Z jednej strony procedury demokratyczne w licznych państwach poddawane są zewnętrznym, hybrydowym atakom wrogów zachodniego świata. Z drugiej – coraz częściej wybory bywają negocjane przez samych obywateli, co dostrzegaliśmy, obserwując szturm na Kapitol czy podobne emocje po wyborach prezydenckich w Brazylii. Wreszcie, i może nawet najistotniejsze, problem z uznaniem demokratycznego werdyktu miewają także elity oceniające niezwykle surowo zwycięstwa „populistów”, a więc swoich politycznych konkurentów.

W efekcie stajemy się coraz bardziej podzieleni. Spada nasze zaufanie do instytucji publicznych, polityków, mediów. Hasła takie jak „rządy prawa”, „demokratyczny konsens” czy „pogłębiona debata” zdają się przynależć do słownika zgoła minionej epoki. Na opisane powyżej zjawiska nachodzą jeszcze przełomowe doświadczenia ostatnich lat, również odciskające się piętnem na kondycji instytucji demokratycznych i roli

społeczeństwa obywatelskiego. To m.in. kryzys finansowy 2008 r., kryzys migracyjny, doświadczenie pandemii COVID-19, wreszcie pełnoskalowa wojna w Europie rozpoczęta agresją Rosji na Ukrainę.

Przed nami zaś kolejne wyzwania i niezwykle trudne decyzje. Na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia związane z transformacją energetyczną i kryzysem klimatycznym. Równie istotne będzie szukanie społecznego porozumienia w sprawach zbrojeń czy radzenia sobie z masową migracją. W tle czekają problemy takie jak konsekwencje rozwoju gospodarki cyfrowej i globalnych platform internetowych, których potęga i wpływy przekraczają podmiotowość wielu tradycyjnych państw. Wreszcie, wszystkie te zmiany nie tylko nie osłabiły, ale z uwagi na większą polaryzację wręcz podniosły znaczenie w debacie publicznej sporów światopoglądowych czy bioetycznych.

Najgorszym rozwiązaniem, jeśli naprawdę chcielibyśmy poradzić sobie ze wszystkimi tymi wyzwaniami, jest pozostawienie systemów decyzyjnych i politycznych bez zmian. Jak mówi popularne porzekadło: „Szaleństwem jest robić wciąż to samo i oczekiwać różnych niż dotąd rezultatów”.

Źródłem wielu z opisanych wyżej problemów jest system demokracji pośredniej w jej formie znanej z ostatnich dziesięcioleci XX wieku i początków wieku XXI. Demokracji w coraz większym stopniu ograniczonej do wiodącej roli elit, zmierzającej ku tyranii merytokracji i technokracji, lekceważącej zdanie demokratycznych mas, których pragnienie podmiotowości podsycane jest przez większość ze wzmiankowanych tu trendów, z cyfrową rewolucją na czele. Mówiąc Arystotelesem – nasze zachodnie ustroje w ostatnich dekadach mierzą się z nadmiarem pierwiastka oligarchicznego, a na dociążenie zasługuje dziś zdecydowanie ich

republikańsko-demokratyczny wymiar. Biorąc pod uwagę tę perspektywę, kierujemy do rąk Czytelników książkę „Demokracja bezpośrednia. Wizja – propozycje – doświadczenia – badania”. To nasza propozycja, jak uczynić naszą Rzeczpospolitą bardziej demokratyczną, obywatelską i... odporną na negatywne trendy, które na całym świecie erodują fundamenty liberalnej demokracji.

W części I prof. Mirosław Matyja prezentuje kompleksową wizję wprowadzenia w Polsce mechanizmów demokracji bezpośredniej na wzór szwajcarski. To propozycja całościowa i konsekwentna, obejmująca fundamentalną korektę polskiego ustroju konstytucyjnego. Jednocześnie w sposób przekonujący wyjaśniająca, jak te zmiany odpowiadzą na deficyty dzisiejszego życia politycznego diagnozowane i sygnalizowane nie tylko w dyskursie eksperckim, ale również na problemy znane doskonale z „rozmów przy polskim stole”.

W części II mojego autorstwa prezentuję szereg konkretnych postulatów zmian prawa, które mogłyby uczynić istniejące w Polsce narzędzia demokracji bezpośredniej bardziej użytecznymi, a sam proces decydowania znacznie bardziej drożnym. Specyfiką tego rozdziału, w przeciwieństwie do kompleksowej wizji i propozycji prof. Matyi, jest jego charakter pozwalający zrealizować każdy z 14 postulatów osobno, bez konieczności kompleksowej zmiany ustrojowej i każdorazowego budowania mała realnej z dzisiejszej perspektywy politycznej większości konstytucyjnej w polskim parlamencie. Istotnym punktem odniesienia do formułowanych w nim postulatów są także doświadczenia referendum z 15 października 2023 r.

W części III Tomasz Synowiec ukazuje szeroką panoramę doświadczeń z referendum na całym świecie. Rozdział ten zadaje kłam popularnej opinii, że „demokracja bezpośrednia jest stosowana tylko w Szwajcarii”. Autor przedstawia informacje o setkach referendum zrealizowanych w najrozmaitszych prężnych i demokratycznych państwach. Część ta może być inspiracją dla tych, którzy szukają argumentów na rzecz rozstrzygnięcia palących sporów właśnie drogą demokracji bezpośredniej.

W części IV Roch Zygmunt omawia wyniki badań opinii publicznej zrealizowanych przez Instytut Demokracji Bezpośredniej. Można dowiedzieć się z nich, na podstawie reprezentatywnych i profesjonalnych sondaży, co Polacy sądzą na temat referendum lokalnych, cyfryzacji procesów demokratycznych czy rozstrzygnięcia palących kwestii polskiej debaty publicznej drogą ogólnopolskich głosowań.

Niniejsza książka jest też swoistym podsumowaniem realizacji zadania Instytut Demokracji Bezpośredniej w 2023 r. Zadanie to, dofinansowane dotąd ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i realizowane przez Fundację „Potrafisz Polsko!”, mamy nadzieję kontynuować w przyszłości. Liczymy, że dla wszelkich prac eksperckich i naukowych, jak również dla rozmaitych przedsięwzięć obywatelskich, edukacyjnych i popularyzatorskich realizowanych z oddolnej inicjatywy obywateli niniejsza książka będzie wartościowym wsparciem.

Ostatecznie zaś – że odegra pewną rolę w zupełnie już politycznym wyzwaniu uczynienia Polski bardziej obywatelską, a więc Rzeczpospolitą w pełni zasługującą na to miano.

Piotr Trudnowski  
koordynator LubBezpośrednio.pl  
Instytut Demokracji Bezpośredniej





*Część I*

*Otworzyć układ.  
Dlaczego Polska  
potrzebuje  
demokracji  
bezpośredniej?*

*Mirostaw Matyja*



## **1.1 Wprowadzenie. Dlaczego układ trzeba otworzyć?**

Do ręki Czytelnika zostaje oddana publikacja o demokracji bezpośredniej, czyli współrządzeniu państwem przez ludzi i dla ludzi. A więc o systemie politycznym, w którym nie tzw. władza, ale obywatele, czyli suweren, mają decydujący głos w sprawach dla ludzi ważnych. Chodzi o system polityczny, który nazywam układem otwartym – systemem politycznym szeroko otwartym dla całego społeczeństwa. Przeciwnieństwem tego typu systemu jest aktualnie obowiązujący w Polsce układ zamknięty.

Podstawą partyjno-rządowego układu zamkniętego w Polsce jest posiadanie tzw. swoich ludzi koło siebie. To, że nie są oni ekspertami i nie mają szerokokątnego spojrzenia na wydarzenia w Polsce i na świecie, nie ma z reguły znaczenia. W układzie zamkniętym szef partii jest oczywiście centralną postacią – to wszechmocny „ojciec chrzestny”. Otaczają go najwierniejsi z wiernych: członkowie i działacze partyjni oraz najbliżsi poddani. To nimi obsadza się wszystkie najważniejsze instytucje państwowe, organizacje gospodarcze, newralgiczne resorty i oczywiście wiodące media.

Ludzie do układu zamkniętego wybierani są w Polsce w „wolnych wyborach” przez społeczeństwo zmanipulowane swoistym pojęciem wolności polegającej na zapewnieniu ludziom pracy, konsumpcji i zabawy. Następnie ma miejsce ich selekcja, weryfikacja i dobór. Być w Sejmie nie oznacza bowiem automatycznego wejścia do opisywanego układu. Układ zamknięty kontaktuje się ze społeczeństwem poprzez kontrolowane media, przy czym ta komunikacja odbywa się jednostronnie. Komunikacja jest bardzo ważna, bowiem układ ten stanowi centralny ośrodek dyspozycji politycznej w Polsce, a więc pewnego rodzaju komitet centralny, w którym podejmowane są istotne decyzje wagi państwowej.

Te decyzje należy potem przekazać poddanym w wersji nakazowo-rozdzielczej. Oczywiście, układ ten ewaluuje się, zmienia swoją politykę, koncepcje i ludzi, ale jego główną cechą jest to, że pozostaje izolowany i nieczuły na protesty z zewnątrz.

Generalnie panuje opinia, że polski naród nie dorósł do formy rządzenia państwem w układzie otwartym, a więc oddolnie i bezpośrednio. Według tych rozpowszechnionych głosów polscy obywatele są niemądry i nie potrafią podejmować wiążących decyzji. Nie mają rzekomo „bladej koncepcji” o polityce i konsumują tylko dobra, które dla nich wywalczyła „władza”, a więc politycy. Obojętni, czy prawicowi czy lewicowi – najważniejsze, że są „systemowi”.

Według tej wizji politycy w układzie zamkniętym to co innego. Oni mają odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie, ponoszą odpowiedzialność za losy państwa i przede wszystkim zostali wybrani po to, aby „sprawować władzę”. Natomiast szary obywatel i podejmowanie państwowych czy nawet lokalnych decyzji? To wielu oburza, bo nijak się ma do polskiej rzeczywistości. Dlatego wielu sądzi, że jest to czysta utopia...

Ale czy na pewno utopia? Skąd się nagle wzięła ta wizja bezpośredniego kierowania gminą i państwem, widziana przez coraz więcej obywateli jako szansa dla Polski? Wiemy, że jeszcze w latach 70. lub nawet 80. zeszłego wieku prawie nikt w Polsce nie wierzył, że wyrwiemy się z okowów komunizmu. Okazało się jednak, że zmiana systemu, a tym samym sposobu kierowania państwem, była możliwa i stała się faktem. Nawet cud był niepotrzebny, lecz tylko przebudzenie społeczeństwa. I tym razem może być podobnie.

W Polsce istnieje niestety problem z pojęciem władzy. Powszechnie uważa się, że władza to jednostki, wybrańcy, celebryci... A więc politycy,

powołani do decydowania o naszym szczęściu lub nieszczęściu. Ale władza to przecież nic innego jak proces dominacji jednych nad drugimi, nie zaś pojedyncze osoby lub kliki osób. Społeczeństwo polskie mogłoby albo nawet powinno być władzą, bo jest suwerenem i właścicielem państwa polskiego. Dlaczego więc w Polsce niewielka klika osób rządzi prawie czterdziestomilionowym społeczeństwem?

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie modelu bezpośredniego sprawowania władzy w Polsce i udowodnienie Czytelnikowi, że to nie utopia, ale być może dziejowa szansa dla naszego kraju. Przy czym warto zaznaczyć, że nie chodzi tu o rewolucję, lecz raczej o ewolucję polskiego systemu polityczno-decyzyjnego. Jest to próba znalezienia rozwiązania dla lepszego, efektywnego i bliskiego obywatelom funkcjonowania państwa.

Krytyczne komentarze wobec aktualnie istniejącej polskiej semi-demokracji, a więc połowicznej demokracji, są w kraju na porządku dziennym. To dobrze, bo na gruncie dobrej, krytycznej diagnozy można budować zrozumienie dla potrzebnych zmian. Brakuje jednak, jak dotąd, jednoznacznego modelu, który odbiegłby od elitarnego i odgórnego rządzenia państwem i uwzględniłby społeczeństwo jako suwerena w procesie współrządzenia.

Model bezpośredniego współuczestniczenia obywateli w procesie polityczno-decyzyjnym przedstawiony w niniejszej publikacji oparty został w dużej mierze na doświadczeniach szwajcarskich, a więc sprawdzonych w praktyce, a nie „wyssanych z palca”. Z drugiej strony wzięte zostały pod uwagę specyfika polskich struktur państwowych, geopolityka i tradycje naszego kraju oraz rozwój kultury politycznej i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Czytając tę propozycję, nie zapominajmy o jednym: współrządzenie państwem przez obywateli dla obywateli to nie jałmużna od rządzących dla rządzonych, lecz demokratyczne prawo suwerena, czyli obywateli.

## **1.2 Potrzeba zmiany w Polsce**

Jeśli komuś powiemy w Polsce na ulicy czy w sklepie, że zmiana w polityce państwa musi nastąpić, nie zdziwi się i być może przytaknie. Możliwa jest też odpowiedź: „Wiem, ale jak i kiedy?”. Dlaczego wszyscy są świadomi potrzeby gruntowych zmian, a jednocześnie propozycji ich przeprowadzenia nie uświadczymy w debacie polityczno-medialnej zbyt wiele?

Może dlatego, że przejście z epoki komunizmu do systemu semidemokratycznego w Polsce było ponad 30 lat temu skokowe, nacechowane wyprzedząją majątku narodowego, aferami gospodarczymi, bolesnym dla wielu planem Balcerowicza i przejściem władzy przez ustalone z góry elity polityczno-ekonomiczne? Niestety, tak było. Ku naszemu rozczarowaniu, ta sytuacja trwa nadal.

Powszechnie wiadomo, że Polska w latach 90. ubiegłego wieku została potraktowana jako poligon doświadczalny tzw. ustrojowej transformacji. Obywatelom wmawiano wówczas, że wszelkie transakcje finansowe mające miejsce przy przekształceniach własnościowych muszą być bezwzględnie tajne. W ten sposób ówczesni rządzący wywodzący się z „okrągłego stołu” w 1989 r. sprzedawali, a raczej wyprzedawali za bezcen, polski majątek narodowy, nie informując społeczeństwa, komu i za ile go sprzedają.

Koronnym argumentem ówczesnych „reformatorów” było stwierdzenie, że nie ma innej drogi na polepszenie bytu narodu. Jedynym wyjściem miała być szybka i pełna prywatyzacja gospodarki narodowej. Politycy, a za nimi media, głosili, że są tylko sposoby wyjścia z kryzysu: komunistyczny albo liberalny. Ideą gospodarki liberalnej zachłystywa-

no się wręcz i prezentowano konsekwentnie ten pomysł umęczonemu i zdezorientowanemu społeczeństwu. Trzeba przy tym zaznaczyć, że koncepcja liberalna była od początku nacechowana swoistym centralizmem. Miał to być liberalizm sterowany przez elity polityczno-gospodarcze. Głównym środkiem do osiągnięcia tego „wzniosłego” celu, a więc wyprzedzący na szybko majątku narodowego, miał być osławiony półroczny plan Balcerowicza. Następnie pojawiła się idea wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Tu znowu nikt się nie zastanawiał, nie obliczał i nie kalkulował. Znow „nie było innego wyjścia”.

W historycznym wymiarze strategiczna decyzja akcesji Polski do UE została podjęta jednomyślnie przez prawicę i lewicę. Mało tego, oba te ugrupowania prześcigały się w tym, kto z nich dostąpi „zaszczytu” podpisania unijnego traktatu. Rzeczowych i rzetelnych negocjacji z biurokracją UE nie było – były tylko pertraktacje polityczne i jednomyślność ideologiczna, aby podporządkować Polskę biurokratycznym strukturom unijnym.

Spółceństwo polskie nie sprzeciwiało się nigdy budowie wspólnej Europy. Wątpliwości budziły jednak zawsze ideologiczne fundamenty UE, dominacja w niej Niemiec i marginalne miejsce, jakie Polsce wyznaczono w tym supermocarstwie. Wejście Polski do Unii Europejskiej zasłoniło wszystkie dotychczasowe korupcyjne afery prywatyzacyjne, do których doprowadziły rządy w pierwszych latach polskiej niepodległości. Te elity polityczno-ekonomiczne zdążyły się w międzyczasie ustabilizować, a ich antypaństwowe działania poszły w niepamięć.

Ciekawe jest to, że w momencie akcesji Polski do UE stanowisko większości prawicy (wówczas PiS i PO) było tożsame ze stanowiskiem większości lewicy (SLD). Potwierdza to standard na polskiej scenie

politycznej, jakim jest praktyczny brak realnych różnic między lewicą a prawicą. Oba te ugrupowania nie prowadzą ze sobą walki na idee, reformy, propozycje ustrojowe, lecz jedynie nieustanną walkę o władzę, czyli dominację w społeczeństwie. Podział na lewicę i prawicę to w polskich warunkach często fikcja i propaganda, mająca służyć „zamydleniu oczu” społeczeństwu polskiemu i światu. Sugeruje się w ten sposób, że istnieje w Polsce coś takiego, jak ideologiczny pluralizm, i tym samym spełnione są wymagania demokracji. Poza tym, podział ten jest potrzebny „władzy” – umożliwia bowiem politykom i mediom manipulowanie społeczeństwem.

Z reguły funkcjonuje w Polsce zasada, że wybory wygrywa opozycja, która jest mniej skompromitowana skandalicznym rządzeniem w państwie. A że aktualna opozycja poprzednio rządziła w tym samym stylu, co obecna partia rządząca? Zdezorientowani obywatele zdążyli o tym albo zapomnieć, albo po prostu nie mają innego wyjścia, jak tylko wybrać opozycję. Elektorat oddaje swój głos na „swoich” aktorów z kiepskiego teatru, nabierając się za każdym razem. Inni znowu łudzą się, że tym razem wygrają wolnościowcy, narodowcy albo inni „odłamcy” – tak jakby to miało zmienić sytuację w kraju na lepsze. Tymczasem... jest obojętne, kto wygra wybory w Polsce i będzie rządzić przez najbliższe cztery lata.

W Polsce ukształtował się w ostatnich 30 latach system rządzenia przez tzw. elity polityczne o charakterze semidemokratycznym, który nie ma zbyt wiele wspólnego z pluralizmem demokratycznym. Jest to system równoległy: z jednej strony „władza”, a z drugiej strony społeczeństwo. Czyli podział według zasady „my i wy”, albo jeszcze częściej „my i oni”.

Takie namiastki demokracji jak wolne wybory, wolne media, trójpodział władzy coraz częściej postrzegane są wobec tego jako medialna

fasada i propaganda. Te namiastki demokracji są potrzebne, aby uspokoić Polki i Polaków oraz społeczność międzynarodową. Faktem jest natomiast, że zasady demokratyczne w Polsce były w ostatnich dekadach wielokrotnie naruszane.

Po pierwsze, równowaga władzy (legislatywa, egzekutywa, judykatura) nie funkcjonuje w naszym kraju już od dawna. Można całkiem poważnie zadać pytanie, czy istniała kiedykolwiek.

Po drugie, wolne wybory są jedynie fikcją: wybiera się tzw. przedstawicieli już uprzednio wybranych przez partie polityczne na zasadzie list partyjnych.

Po trzecie, bardzo słaba jest kondycja, a zwłaszcza niezależność, mediów. Polscy publicyści zajmujący się polityką często widzą dokładnie problemy związane z partiami wodzowskimi, uzależnieniem posłów od partyjnych struktur i jałowość polskiego Sejmu. Dlaczego więc zazwyczaj milczą na temat tych systemowych problemów, zajmując się na co dzień bronieniem lub atakowaniem jednego lub drugiego politycznego obozu? Bo milczenie w kwestiach systemowych i angażowanie się w partyjne spory jest warunkiem ich funkcjonowania w opanowanym przez czołowe partie świecie mediów. Funkcjonuje to jak w PRL: wiemy swoje, ale mówimy i piszemy tylko to, na co mamy zgodę.

Bez wątpienia brakuje ludzi, polityków, którzy wiedzą, co to jest racja stanu, i którym zależy na rozwoju gospodarczym, międzynarodowym i społecznym Polski. Tragiczne jest to, że jeśli ktoś robi coś szkodliwego dla kraju, gospodarki i ludzi, ale jest to zgodne z podejrzanym prawem, jest niewinny. To już zakrawa nie tylko na absurd, ale jawną degradację sumień Polek i Polaków.



Tak głęboki kryzys polityczny prędzej lub później musi doprowadzić do gigantycznego konfliktu. Niekoniecznie do konfliktu w rodzaju wojny domowej, ale konfliktu gospodarczego, kulturowego, społecznego czy nawet religijnego. Działania polityków, przywódców państwa i ich zachowanie oraz kształtowanie przez nich biegu wydarzeń przypominają kiepski kabaret. Aby się o tym przekonać, wystarczy czytać gazety i oglądać informacyjne programy telewizyjne – ale koniecznie wyciągać przy tym własne wnioski.

Rządzenie państwem to nie jest zabawa grzecznych dzieci w przedszkolu, ale trudna, skomplikowana „robota”. Wymaga wkładu intelektualnego, rozumienia funkcjonowania systemu politycznego, wyobraźni szerokokątnej, a nawet intuicji. Nie mówiąc już o doskonałej znajomości wszystkich praw rządzących psychologią i socjologią wielkich grup, poszczególnych jednostek i organizacji w różnych środowiskach o zróżnicowanych poglądach społeczno-politycznych. Do tego potrzeba przyrodzonej mądrości i wielkiego potencjału człowieczeństwa oraz prawdziwego patriotyzmu, nie tylko w dniach wielkich rocznic.

Polskim politykom brakuje tych zalet – nic więc dziwnego, że współczesna Polska wygląda tak, jak wygląda: podzielona, skonfliktowana i, nazwijmy rzecz jednoznacznie, totalnie otumaniona. To rodzi pilną potrzebę pojawienia się nowego stylu rządzenia państwem. Wciągnięcia „szarej masy” obywateli do procesu polityczno-decyzyjnego. Odejścia od elitarnego i odgórnego sterowania krajem. Działania „kosmetyczne” nie doprowadzą nigdy, nie łudźmy się, do gruntownej zmiany sposobu rządzenia w Polsce.

Permanentnie rodzące się ruchy wolnościowe, narodowe, „antysystemowe” i temu podobne również nie są w stanie doprowadzić do

gruntownej zmiany systemu. One również działają odgórnie i dążą do zdobycia władzy. Społeczeństwo traktowane jest tu znowu instrumentalnie. Ruchy te nie mają umiejętności, a może i chęci, do stworzenia prawdziwej alternatywy. Nie wychodzą poza antysystemowe hasła, a logika systemu wciąga je w swoje mechanizmy, najczęściej według motta: „Jak wejdziemy do Sejmu, to wszystko naprawimy”. I prawie po każdej kadencji Sejmu przybywa kolejna grupa wyborców rozczarowanych tymi, którzy mieli zmienić wszystko...

Radykalna zmiana kiedyś nastąpi, bo musi nastąpić. Jak długo nie przyjdzie – będzie dalej jak w kiepskim teatrze! Uroczystości, wybory, medale i pomniki, rocznice, afery, nominacje i dymisje, budżety i limuzyny, podejrzane partie i śpiewanie hymnu państwowego w wielkie rocznice. A za tą fasadą: obłuda i... pogarda dla obywateli.

Potrzeba zmiany jest konieczna i uzasadniona. Wszyscy to widzą i czują. Niewielu jednak ma receptę na przeprowadzenie jej w radykalny sposób.

### **1.3 (Nie)odpowiedzialność polskich polityków**

Jedną z podstawowych przyczyn rozwoju polskiej połowicznej demokracji jest problem braku odpowiedzialności polityków za sprawy kraju i jego rozwój. Odpowiedzialność polityczna nie jest niestety pojęciem obiektywnym. Bywa różnie interpretowana i ma przede wszystkim charakter społeczny, mimo iż skutki działalności, za którą dany polityk odpowiada, posiadają wymiar zarówno polityczno-ekonomiczny, jak i moralny. Politycy często nie łączą etyki ze swoją działalnością polityczną albo po prostu nie są świadomi faktu, że są przedstawicielami Narodu, odpowiedzialnymi za jego losy.

Weźmy choćby pod uwagę zmianę Konstytucji lub wprowadzenie nowej ordynacji wyborczej. Rządzący doskonale wiedzą lub powinni wiedzieć, że zarówno zmiana Konstytucji, jak i modyfikacja ordynacji wyborczej w przemyślanym kierunku byłyby działaniami na korzyść społeczeństwa i państwa. W praktyce: nic w tym kierunku nie robią. Nie przejmują odpowiedzialności za państwo i Naród albo ją swoiście interpretują w aspekcie walki partyjnej i własnych partykularnych interesów. Etykę pozostawiają niejako „na boku”, natomiast „moralność partyjna” pozwala im na jednostronną ocenę ich działania.

Czy można jednak w tym kontekście oceniać działania, które są całkowicie lub w pewnym stopniu pozbawione obiektywnej odpowiedzialności moralnej? I czy jest konieczne, aby politycy kreowali własny kodeks etyczny, który stanowi często obronę przed odpowiedzialnością społeczną?

Otóż politycy odróżniają moralność subiektywną od obiektywnej. Dla nich moralność jest z reguły subiektywna, bowiem jest ona zwią-

zana z aktualną sytuacją polityczną i kalkulacją wiodących ugrupowań politycznych w Polsce, a więc partii typu wodzowskiego.

Właśnie ta wyrachowana kalkulacja nie pozwala politykom na potrzebną zmianę Konstytucji, nie mówiąc już o wprowadzeniu nowej ordynacji wyborczej lub „oddaniu” suwerenowi władzy w postaci bezpośredniodemokratycznych form współdecydowania. Funkcjonuje to na zasadzie wewnętrznego kodeksu etycznego wodzowskich ugrupowań politycznych, tzw. plemion i związanych z nimi grup interesów. Jeśli jednak dana sytuacja się zmienia, politycy kreują automatycznie nowe „wartości etyczne”, na których budują swoją nową bazę dla maksymalizacji ich zysku – materialnego bądź politycznego. Nie uważają tego za destabilizujące lub niemoralne, lecz przynoszące im zysk bądź nie w danych warunkach polityczno-ekonomicznych. Wszyscy beneficjenci systemu dopasowują się niejako automatycznie do tych zmieniających się warunków i dzięki temu wykalkulowana zostaje mniej lub bardziej stabilna baza ich działania.

Partie polityczne posiadają własną płaszczyznę funkcjonowania z własnymi regułami gry, które nazywają etycznymi, jeśli wszyscy beneficjenci i masa partyjna je spełniają. Ten element „etyczny” ma niewiele wspólnego z chrześcijańską czy obiektywną etyką i odpowiedzialnością. Duże partie polityczne określają własny system wartości w sposób, który nie zawsze (albo rzadko) pokrywa się z realiami społecznymi i ekonomicznymi w państwie.

To oczywiście tylko pogłębia zróżnicowane pojmowanie zasad etycznych przez polityków z jednej i społeczeństwo z drugiej strony. Potwierdza też tezę o semidemokratycznym charakterze polskiego systemu politycznego i wspomnianej równoległości społeczeństwa wobec struktur władzy w Polsce.

Dlatego tym bardziej ważny staje się głos ogółu społeczeństwa, np. w referendum ogólnonarodowym. Decyzja podjęta w ramach referendum nie może być subiektywna. Taka decyzja ma charakter ogólnoeuropejski i społeczny, oddaje w możliwie największy sposób pewien narodowy konsens, również w wymiarze etycznym.

Oczywiście to najwyższe organy państwa powinny określać i egzekwować reguły harmonizacji życia społeczno-politycznego z ekonomią, co stworzy możliwość znalezienia skutecznych rozwiązań życia politycznego i społecznego. Ale jakie organy i jak wybierane? Na pewno nie poprzez system list partyjnych, zmuszający obywateli do kolektywnego kandydowania. Obecnie natomiast, zgodnie z partyjnymi „kodeksami etycznymi” w wydaniu *soft*, posłowie wybierani są przez liderów partii politycznych, tzw. wodzów.

Jeśli natomiast sugerować się obiektywnym pojęciem chrześcijańskiej etyki i zasadami demokracji, „reprezentanci Narodu” powinni być wybierani przez wyborców. Wydaje się to banalnie proste – ale niestety tylko dla tych, którzy stawiają na pierwszym miejscu wrodzone człowiekowi zasady etyczne i moralne.

Wydaje się oczywistym, że jakość życia obywateli należy oceniać na podstawie szeroko pojętego społecznego zysku, który byłby opłacalny dla państwa i Narodu. Przy czym każdy obywatel – politycy są też obywatelami – winien mieć świadomość współodpowiedzialności za prawidłowe i etyczne funkcjonowanie trójkąta społeczeństwo-państwo-gospodarka.

Najwyższy chyba czas, aby w Polsce przewyciężyć zjawisko społeczeństwa równoległego, funkcjonującego na zasadzie „my i wy”. Nie da się ukryć, że należy najpierw spojrzeć obiektywnie na kształt polskiego ustroju politycznego, co nie jest mocną stroną rządzących polityków

w Polsce. Są oni tak zajęci walką polityczną, że po prostu nie mają czasu na odpowiedzialne kierowanie polityką gospodarczą i społeczną państwa, nie wspominając już o polityce zagranicznej.

Dlaczego więc – na podstawie wyżej opisanej sytuacji – obywatele polscy, a więc suweren, nie mogą podejmować decyzji w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą?

Odpowiedź na to pytanie jest prosta. Art. 4 Konstytucji RP zakłada, że władza w Polsce sprawowana jest za pośrednictwem przedstawicieli Narodu lub bezpośrednio. Bezpośredniość została w polskim procesie decyzyjnym zupełnie zlekceważona. Pozostają więc „pośrednicy”, czyli rząd i parlament, a w pierwszej linii Sejm. To Sejm w Polsce jest głównym organem decyzyjnym, w którym powinna zasiadać elita państwa. Czyli w praktyce: najlepsi i niezależni ludzie, zdolni zrozumieć istotne problemy w kraju i kierujący się w swoich działaniach etyką i dobrem Narodu.

Przyjrzyjmy się, jak to wygląda w rzeczywistości w polskim Sejmie. Posłowie nie mają poczucia ponoszonej odpowiedzialności za losy państwa, bowiem reprezentują przede wszystkim interesy partyjne, a nie ogólnospołeczne. Nie kierują się dobrem państwa, lecz dostosowują swoje działania do woli swoich partyjnych wodzów. Dlaczego? Bo są od nich uzależnieni – towódz partyjny „wepchnął” ich do Sejmu, a nie uczciwa i rozsądna ordynacja wyborcza. Mechanizmy „ustalania” posłów są we wszystkich partiach i komitetach wyborczych takie same. Wódz wskazuje kandydatów na posłów, rozdaje im miejsca „biorące” i „niebiorące” zgodnie z własnym uznaniem, a w praktyce możliwość skorygowania tej hierarchii ustalonej przez partyjną centralę jest niewielka. To oni zostają „reprezentantami Narodu” – oczywiście pod warunkiem, że partia przekroczy próg wyborczy.

W ten sposób zostaje wybrana „rządząca elita” polskiego państwa. Tak, jak została wybrana, tak też sprawuje najwyższą władzę: nieodpowiedzialnie, partyjnie, krótkowzrocznie, na zasadzie sympatii i antypatii. Sejm, zamiast podejmować decyzje w duchu polskiego społeczeństwa, funkcjonuje na zasadzie np. „Smoleńsk” lub „anty-Smoleńsk”, teczki albo ich brak, lustracja lub zatajanie faktów, kompromitacja jednych i promowanie innych itp.

„Wybrańcy Narodu” nie mają również poczucia winy za kryzysy społeczno-ekonomiczne w kraju, co wiąże się oczywiście z brakiem ponoszenia przez nich odpowiedzialności przed suwerenem. W praktyce koncentrują się na walce partyjnej i posłuszeństwie wobec ich wodzów, kierując się przy tym maksymalizacją ich własnego zysku (kwestia finansowa i ponowny wybór). To pogrąży kraj w chaosie zbędnego konfliktu i prowadzi stopniowo do jego upadku.

Tego typu „rządzenie” doprowadziło np. do emigracji milionów Polaków, podziału rodzin, uchwalania paradoksalnych ustaw, wyprzedazy majątku narodowego, zubożenia kraju i biedy wielu rodzin. Czy najwyższe organy państwowe poczuwają się do winy? Czy rządzący nie wstydzą się za swoje egoistyczne działania? Czy którykolwiek parlament albo rząd w ciągu ostatnich ponad 30 lat przeprosił Naród za popełnione błędy? To retoryczne pytania... Jedyna odpowiedź na powyższą listę zarzutów ze strony klasy politycznej brzmi: „To nie my, to oni”.

Polski Sejm jest karykaturą demokracji i jedną z podstawowych przyczyn paraliżu polskiego ustroju politycznego. Organ ten kpi sobie ze społeczeństwa, zmuszając obywateli do wyboru niechcianych kandydatów z list partyjnych ustalonych przez wodzów. W ten sposób korodują resztki demokracji w Polsce, a uzależnione politycznie media przykla-

skują procesowi łamania praw obywatelskich i działaniom Sejmu, który *de facto* wybierany jest w ramach niesprawiedliwego systemu wyborczego.

Tumanione przez media i polityków polskie społeczeństwo głosząc w wyborach, nie zdaje sobie niestety sprawy z tego, że niezależnie na kogo postawi, niewiele to zmieni w prowadzonej od lat podobnej polityce ekonomicznej i społecznej.



#### **1.4 Dlaczego demokracja bezpośrednia?**

Demokracja, jak się wielu może wydaje, nie jest ustrojem panującym nad innymi ustrojami, czymś nadanym z góry i stabilnym. Świadczy o tym fakt, że mamy kilka podstawowych form demokratycznego sprawowania władzy i tak naprawdę trudno jest określić, która z nich jest najbardziej funkcjonalna i skuteczna. Wielu politologów uważa, że najlepszym ustrojem demokratycznym jest demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim. Ale i ona nie jest pozbawiona cech dysfunkcyjnych. Poza tym sukcesy polityczne czy ekonomiczne w danym państwie nie zawsze są wprost proporcjonalne do funkcjonalności albo dysfunkcyjności panującego tam sposobu rządzenia.

Niemniej jednak najbardziej efektywną formą demokracji – z tym zgodzą się wszyscy – jest sposób zarządzania państwem, który jest najbliższy obywatelom i wciąga ich w proces decyzyjny zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

Nie ma jednak na świecie idealnej demokracji – każda z jej form wymaga ustawicznych poprawek i korekty. Demokracja jest systemem niepewnym, który musi ciągle się bronić w obliczu narastających zagrożeń oraz alternatyw ponowoczesnego świata. Na pewno nie jest ona „ustrojem ponad ustrojami”. Na przykład system prezydencki w USA pozostawia wiele do życzenia; podobnie jak prezydencko-premierowski sposób rządzenia we Francji, kanclerski w Niemczech albo bezpośrednio-demokratyczny w Szwajcarii itp. Istotne jest, aby odpowiednio i skutecznie egzekwować założenia danej formy demokracji, co pośrednio wiąże się z doświadczeniami państwa, jego historią, sytuacją geopolityczną i stopniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Aktywne uczestnictwo obywateli w procesie politycznym oraz sprawnie działające

instytucje państwowe i lokalne to bez wątpienia dwa najważniejsze kryteria dla oceny funkcjonalności (lub dysfunkcjonalności) danej formy demokracji.

Każdy ustrój demokratyczny powinien przyczyniać się do rozwiązywania konfliktów międzyludzkich. Demokracja i konflikt są bowiem zjawiskami silnie ze sobą związanymi. Pożądanym oddziaływaniem instytucji demokratycznych jest ustawiczne dążenie do rozwiązywania owych konfliktów w ramach szeroko pojętej kultury politycznej. A co to jest ta kultura polityczna? To pojęcie wiąże się z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, z kolei symbiotycznie powiązane z funkcjonalnością demokracji.

Wydaje się, że optymalnym jest takie ujęcie społeczeństwa obywatelskiego, które odnosi się do sfer społecznej, gospodarczej i politycznej jako form aktywności w procesie polityczno-decyzyjnym. Zaś kultura polityczna jest w tym kontekście ogółem postaw, wartości i wzorów zachowań dotyczących wzajemnych stosunków rządzących i obywateli. W polskiej konstelacji geopolitycznej i historycznej mam tu na myśli oczywiście wartości oparte na etyce chrześcijańskiej i tradycjach polskiej państwowości.

Funkcjonowanie trójkąta społeczeństwo-państwo-gospodarka w polskim systemie demokratycznym powinno mieć swoje mocne podstawy w Konstytucji, która stanowi prawo praw i stoi (albo powinna stać) ponad innymi aktami prawnymi (ustawami).

Aktualnie istniejąca Konstytucja RP została uchwalona w 1997 r. pod koniec kadencji rządów socjaldemokracji. Moment legislacyjny był dla lewicy wymarzony, bowiem od grudnia 1995 r. urząd prezydenta sprawował postkomunista i lider SLD Aleksander Kwaśniewski.

Obywateli w referendum zapytano tylko o projekt ustawy zasadniczej przyjęty przez ówczesną lewicową większość parlamentarną. W głosowaniu powszechnym wzięło udział zaledwie 43% obywateli. Z tej liczby tylko 53% opowiedziało się za przyjęciem Konstytucji. Było to niespełna 6,4 mln uprawnionych do głosowania. Trudno zatem jest powiedzieć, że Konstytucja odzwierciedla poglądy przeważającej większości obywateli na funkcjonowanie państwa. Pozwalając sobie na publicystyczne wyostwienie, można powiedzieć, że przeciętna książka kucharska jest logiczniej opracowana i sformułowana, aniżeli aktualna polska ustawa zasadnicza. Wymaga to zastanowienia i działania w kierunku debaty konstytucyjnej.

Konstytucja RP nie rozwiązywała od początku wielu trudności i wprowadziła cały szereg niejasności prawnych i legislacyjnych. Nie ustosunkowywała się do kwestii braku suwerenności w okresie PRL, aparatu represyjnego czy współpracy wielu agend państwowych ze Związkiem Sowieckim. Nie podjęła problemów pozostania wielu obywateli poza obecnymi granicami państwa, wyłączenia mienia, odbierania obywatelstwa i wielu innych.

W Konstytucji RP są wzmianki na temat „demokracji bezpośredniej”, która jednak w praktyce sterowana jest odgórnie i wszelkie „demokratyczne” decyzje podejmowane są w partyjnym Sejmie lub w sterowanym wodzowsko rządzie. Ustawa zasadnicza RP jest tak skonstruowana i „obwarowana” licznymi ustawami, że w konsekwencji pozwala na jej niemal dowolną interpretację przez rządzących, którzy – jak już wspomniano – nie chcą albo nie potrafią ponosić odpowiedzialności za losy państwa.

Historia nauczyła nas, że Konstytucja Polski powinna odpowiadać swoim czasom. Dzisiejsza Konstytucja, pisana na miarę Polski XXI w., wymaga poważnych zmian. Powinna dać instrumenty prawne do prowadzenia własnej suwerennej polityki i zachowania bezpieczeństwa oraz współdecydowania obywateli o losie państwa.

Istotne jest, jak w znowelizowanej ustawie zasadniczej powinien zostać ukonstytuowany wpływ obywateli na proces decyzyjny w państwie polskim. Tu otwiera się przestrzeń na wprowadzenie do Konstytucji zapisów dotyczących wiążącego referendum jako decyzyjnej formy wyrażania woli obywateli i kontroli społecznej oraz praktyki inicjatywy obywatelskiej generującej referendum bez dodatkowej zgody polityków w Sejmie lub innym organie pośrednim. Krótko mówiąc, nowa ustawa zasadnicza powinna otworzyć obywatelom drogę do współdecydowania o własnych losach oraz o terażniejszości i przyszłości polskiego Państwa.

Spójne i utrwalone zasady postępowania, oparte na oddolnej, bezpośredniej demokracji, przyczyniłyby się bez wątpienia do wykrystalizowania postępowania etycznego adekwatnego do polskiego społeczeństwa, a więc opartego na wartościach podzielanych przez większość obywateli. W tym kontekście ustawa zasadnicza powinna stać na straży współdecydowania obywateli w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą.

## **1.5 Demokracja na poziomie samorządu gminnego**

Mimo że dominacja aktualnie istniejącego systemu politycznego w kraju – demokracji parlamentarno-elitarnej – jest jednoznaczna, to coraz częściej obserwujemy wzrastającą popularność instrumentów charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej. Szczególnie na szczeblu lokalnym mamy do czynienia z namiastkami demokracji bezpośredniej. Problem polega jednak na tym, że formy tej demokracji lokalnej w Polsce są tak „obwarowane” licznymi niedoskonałymi ustawami i innymi przepisami, że pojęcie „bezpśrednia” brzmi w tym kontekście bardzo abstrakcyjnie.

Niemniej jednak w stosunkowo młodej historii semidemokracji w III Rzeczypospolitej rozwinęły się formy bezpośredniego współrządzenia na poziomie lokalnym. Niestety rozwój tego modelu współuczestniczenia obywateli w lokalnym procesie decyzyjnym przebiega chaotycznie – występują tu różne formy demokracji lokalnej i jeszcze więcej pojęć z nimi związanych. Wykształtowały się jednak instrumenty demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym, które sprawdziły się — mimo administracyjnych i prawnych trudności — przynajmniej częściowo w praktyce, i tym najważniejszym warto się przyjrzeć bliżej.

### **1.5.1 Referendum lokalne i konsultacje społeczne**

Po 1989 r. najbardziej rozpowszechnioną formą lokalnej demokracji bezpośredniej są referenda odwoławcze na poziomie gminy. Zostały one zapisane w Konstytucji oraz wprowadzone do ustawy samorządowej już w 1990 r. Wprawdzie w pierwszych latach funkcjonowania samorządów możliwości odwołania dotyczyły tylko rady, ale gdy od 2002 r. zasada

ta objęła również wójtów, burmistrzów i prezydentów pochodzących z bezpośredniego wyboru, referenda te stały się skuteczniejszym instrumentem oddziaływania mieszkańców na administrację lokalną.

Kolejną formą lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce są fakultatywne referenda w „ważnej sprawie”. Ta forma demokracji bezpośredniej budzi sporo wątpliwości – podobnie jak referenda ogólnokrajowe – ze względu na sformułowanie „ważna sprawa”. To niefortunne pojęcie powinno być lepiej sprecyzowane. Należałoby dokładniej określić, jaka sprawa ma być przedmiotem powszechnego głosowania, a jaka nie. Poza tym należałoby się zastanowić poważnie nad zniesieniem lub istotnym obniżeniem progu frekwencyjnego w takich głosowaniach. To właśnie ta bariera, podobnie jak przy referendach ogólnokrajowych, najczęściej uniemożliwia rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii w lokalnym głosowaniu. W historii referendów lokalnych „w ważnej sprawie” niewątpliwie najbardziej efektywne było głosowanie w 2014 r. dotyczące odrzucenia inicjatywy władz Krakowa zmierzającej do organizacji w tym mieście zimowych igrzysk olimpijskich. Ale jak wiadomo, „jedna jaskółka wiosny nie czyni”.

Najrzadziej stosowaną formą lokalnej demokracji bezpośredniej jest referendum w sprawie samoopodatkowania. Ciekawe jest to, że referendum to jest inicjowane przede wszystkim przez radę gminy. Zaangażowanie w nie pracowników samorządowych powoduje, że referenda te są skuteczne, ale oczywiście pod warunkiem, że lokalne władze zdecydują się na ich przeprowadzenie. Kolejnym ważnym elementem bezpośredniego zaangażowania obywateli w życie gminy są konsultacje społeczne. W przeciwieństwie do referendów, gdzie ich wiążący charakter jest prawnie usankcjonowany w przypadku osiągnięcia progu frekwencyjnego, uznanie wyników konsultacji społecznych jest fakultatywne. Czyli wynik

konsultacji nigdy nie może być traktowany jako prawnie zobowiązujący dla władz. Z drugiej strony samo przeprowadzanie konsultacji jest obligatoryjne. Sprawia to, że w praktyce konsultacje społeczne są obecnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się formą demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym.

Formy oddolnej demokracji bezpośredniej w Polsce – naszpikowane ograniczającymi je ustawami – nie mogą się w pełni rozwinąć. „Oddolność” ma w tym wypadku raczej symboliczny charakter; rozmaite przepisy i sposób ich interpretowania przez urzędników i polityków określają i ograniczają rozwój demokracji bezpośredniej. Tzw. zasada subsydiarności, czyli pomocniczości, nie funkcjonuje w ogóle, ponieważ ramy działania dla samorządów lokalnych są w aktualnej polskiej konstelacji politycznej czystą fikcją.

### **1.5.2 Deficyt pomocniczości**

Rozwój lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce pozostawia wiele do życzenia, mimo że zaznacza się wyraźna tendencja szerszego stosowania jej instrumentów i form. Konieczna jest lepsza koordynacja funkcjonowania tych demokratycznych form i przede wszystkim nowe transparentne regulacje prawne umożliwiające ich zastosowanie. Kwestią drażliwą są tutaj ograniczenia odgórne, związane z klasycznym problemem interpretacji Konstytucji RP. Zgodzimy się z tym, że każda konstytucja jest aktem prawnym posiadającym najwyższą moc prawną. Jako tzw. ustawa zasadnicza stoi ponad innymi ustawami – stanowi „prawo praw i obowiązków”.

Przyjrzyjmy się jednak rozdziałowi VII Konstytucji RP „Samorząd terytorialny”, aby stwierdzić, że ta nadrzędna rola ustawy zasadniczej

w sprawach dotyczących jednostek samorządowych w Polsce nie jest ani jasna, ani oczywista.

W wymienionym rozdziale VII składającym się z 10 artykułów występuje 10 (słownie: dziesięć) odwoływań do ustawy, a więc aktu prawnego ustalanego przez (partyjny) parlament i mającego niższą rangę i niższą moc prawną aniżeli Konstytucja. Czyli Konstytucja deleguje szczególne rozwiązania do ustaw, które, jak powszechnie wiadomo, można zmieniać w parlamencie dowolnie zgodnie z interesem i zapatrywaniem większości. Paradoxem polskiego parlamentu jest zaś to, że dominują w nim siły partyjne, które nie są zainteresowane w szczególności sposobem wprowadzaniem w państwie polskim form demokracji bezpośredniej, nie mówiąc już o „oddawaniu” władzy suwerenowi, czyli społeczeństwu polskiemu. Tak więc ustawy górują nad Konstytucją, nad ustawami góruje partyjny parlament. Jak w takich warunkach ma się rozwijać oddolna i bezpośrednia demokracja lokalna, która jest sterowana odgórnie? Jeśli nie dojdzie do zmiany konstytucji, to nawet wymienione wyżej namiastki demokracji lokalnej albo zginą „ustawową śmiercią naturalną”, albo w najlepszym razie będą się jak dotąd rozwijać chaotycznie i bez jakiegokolwiek koncepcji. Aby wyjść z tego „zaklętego koła”, potrzebna jest nowa ordynacja wyborcza w Polsce.

### **1.5.3 Szwajcarski przykład**

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na funkcjonowanie samorządów terytorialnych w Szwajcarii, która jest kolebką demokracji bezpośredniej. W tym państwie decydujący o oddolnej demokracji na szczeblu gminy jest art. 50 konstytucji, który definiuje autonomię szwajcarskich gmin:



1. Gwarantuje się autonomię gmin stosownie do prawa kantonowego.
2. Federacja w swej działalności zwraca uwagę na możliwe jej następstwa dla gmin.
3. Bierze ona pod uwagę szczególną sytuację miast i aglomeracji oraz regionów górskich”.

Zgodnie z wymienionymi zapisami konstytucyjnymi i zasadą subsidiarności władze gminne mają szerokie uprawnienia, pod warunkiem, że nie wykraczają poza prawo kantonalne i federalne. Do kompetencji zgromadzenia gminy (władzy ustawodawczej) należą między innymi: uchwalanie budżetu i zatwierdzenie jego wykonania, uchwalanie podatków, uchwalanie projektów zarządzeń o charakterze ogólnym, przyjmowanie sprawozdań z działalności organów gminy, udzielanie zezwoleń na zaciąganie pożyczek, wybór władzy gminy i nadzór jej działalności i inne.

Natomiast rada gminy jest organem wykonawczym. Wypełnia luki powstałe na skutek podzielenia kompetencji między różne organy. Główne zadania rady gminy są konkretne: reprezentacja gminy na zewnątrz, wykonywanie uchwał zgromadzenia, administracja bieżących spraw, w tym szkolnictwa, zarządzanie finansami, zarządzanie miejscową policją itp.

Należy przy tym dodać, że radni w szwajcarskich gminach pracują *de facto* bezpłatnie, a prezydent gminy otrzymuje jedynie symboliczne wynagrodzenie, które wynosi z reguły 20% przeciętnej urzędniczej pensji.

Ważne jest jednak to, że nie istnieją ustawy federalne albo kantonalne, które by ograniczały prace gminy. Zapisy konstytucyjne na szczeblu federalnym i kantonálním są wystarczające – ani federacja, ani kantony nie „produkują” ustaw, które by w jakikolwiek sposób ograniczały dzia-

łałość niezależnych i samorządnych gmin. Samorzady gminne znają swoje prawa. Respektują przy tym konstytucje swoich kantonów, które są stabilne i transparentne. Dominuje przy tym zasada wspomnianej subsydiarności: „Tyle państwa (kantonu), na ile to potrzebne, tyle społeczeństwa (gminy), na ile to możliwe”. Samorzady gminne nie muszą spoglądać „do góry” przy każdej decyzji – one same się organizują w konstytucyjnych ramach.

#### **1.5.4 Wnioski dla polskiego samorządu**

Analizując formy oddolnej demokracji lokalnej w Polsce, nasuwa się kilka wniosków.

Po pierwsze, wszystkie formy tej demokracji są obecnie niezadowolające i właściwie nie zasłużyły na określenie „oddolne” lub „bezpośrednie”, co sugeruje art. 4 Konstytucji RP. Obywatele w dalszym ciągu nie występują w pełni jako suweren, który podejmuje decyzje o znaczeniu lokalnym.

Po drugie, spore zastrzeżenia budzi notoryczne powoływanie się w Konstytucji na ustawę/ustawy, co jeszcze bardziej ogranicza oddolny proces decyzyjny na szczeblu lokalnym.

Po trzecie, należałoby przyjrzeć się dokładnie, jak rozwiązania bezpośredniodemokratyczne funkcjonują w Szwajcarii. Nie chodzi tu o naśladownictwo „jeden do jednego”, ale z pewnością analiza szwajcarskich rozwiązań wzbogaciłaby efektywność wprowadzania demokracji bezpośredniej (lub jej skutecznych instrumentów) w Polsce.

Reasumując, należy stwierdzić, że nowelizacja polskiej Konstytucji z punktu widzenia samorządu terytorialnego jest nieodzowna – aktualna

ustawa zasadnicza nie tylko nie pozwala, ale wręcz blokuje rzeczywistą partycypację obywateli w procesie decyzyjnym na szczeblu samorządowym.

### **1.5.5 Weźmy przykład ze stowarzyszeń**

Czy możliwa jest sprawnie funkcjonująca demokracja bezpośrednia na poziomie samorządu gminnego w Polsce? Przyjrzyjmy się temu zagadnieniu, który w Polsce był od zawsze nierozwiązanym do końca problemem, nieco bliżej. W tym celu zwróćmy uwagę na funkcjonowanie wszelkiego rodzaju stowarzyszeń, które są często dobrym przykładem działania demokracji bezpośredniej.

Dla wszystkich jest oczywiste, że obywatele polscy mogą się swobodnie zrzeszać w tego typu organizacjach i organizować się poniekąd we własnym zakresie oraz rozwiązywać wszelkie sprawy w tych gremiach oddolnie. W stowarzyszeniach ich członkowie decydują zwykle bezpośrednio o rozwiązaniach kwestii organizacyjnych, ekonomicznych i innych. Potrzeba istnienia stowarzyszeń jest oczywista, w przeciwnym razie nie byłyby tak powszechne. Oczywiście wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że często organizacja stowarzyszenia nie jest łatwa, bowiem jesteśmy ludźmi o różnych charakterach i – na szczęście – często o bardzo różnych poglądach.

Zauważmy, że działalność stowarzyszeń funkcjonuje w zasadzie bez bezpośredniej ingerencji organów państwowych, a więc bez ingerencji jakiegokolwiek władzy odgórnej, która ustalałaby ramy decyzyjne tych organizacji. Warto przyjrzeć się nieco bliżej zasadom funkcjonowania stowarzyszeń, które są podobne w większości państw europejskich.

Najwyższym organem stowarzyszenia jest walne zgromadzenie, czyli wszyscy obecni członkowie tej instytucji podejmujący ostateczne decyzje we wszystkich ważnych sprawach. Walne zgromadzenie ustala regularnie m.in. strategiczny kierunek działania i decyduje, czy zarząd spełnił powierzone mu funkcje. Zgromadzenie to ustala także wysokość składek członkowskich i określa, na co zostaną przeznaczone zebrane pieniądze.

Organ wykonawczy, a więc zarząd stowarzyszenia, wybierany jest zazwyczaj bezpośrednio i demokratycznie. Choć prawo dopuszcza struktury wielopoziomowe i wybory pośrednie, to jednak dotyczy to raczej wielkich, zbiurokratyzowanych organizacji, podczas gdy w stowarzyszeniach lokalnych i oddolnych dominują wybory bezpośrednie i kluczowa rola Walnego Zgromadzenia. Tak wybierany zarząd jest odpowiedzialny za bieżące prace i sprawne wykonanie statutowych zadań stowarzyszenia. Niemniej jednak, każda decyzja zarządu musi odpowiadać woli walnego zgromadzenia i musi być rozliczana przed członkami w regularnych, z góry określonych okresach. W przeciwnym razie zarząd może utracić mandat. Tzw. baza członkowska wykonuje prace wolontariackie i angażuje się w życie organizacji pod warunkiem, że członkowie danego stowarzyszenia posiadają funkcje decyzyjne i kontrolne. Gdy zarząd uzurpuje sobie zbyt wiele władzy – zwyczajnie traci zaufanie, a więc zaangażowanie, czas, pieniądze i kompetencje „szeregowych” członków Walnego Zgromadzenia.

Praca zarządu jest komentowana i oceniana na walnym zgromadzeniu przez organ kontrolny, swoistych wybranych audytorów, którzy mają obowiązek złożyć sprawozdanie na tymże zgromadzeniu. Wszyscy członkowie stowarzyszenia stanowią jego najwyższy organ stanowiący i sami podejmują wiążące, najważniejsze decyzje.

Bezpośredniodemokratyczny sposób funkcjonowania większości stowarzyszeń nie jest niczym innym, jak samoorganizacją danej społeczności. Przeniesienie odpowiedzialności i funkcji decyzyjnych i kontrolnych na całą społeczność stowarzyszenia funkcjonuje bez wątplenia na zasadzie demokracji bezpośredniej.

### **1.5.6 Samoorganizacja wzorem dla gmin**

Szwajcaria, znana jako kolebka demokracji bezpośredniej, nazywana jest nie bez przyczyny od zarania konfederacją. To na bazie doświadczeń w ramach samoorganizacji w najmniejszych społecznościach (odpowiednik dzisiejszych spółdzielni i stowarzyszeń) i przeniesieniu tych funkcji na wyższe szczeble państwo to funkcjonuje do dziś bezpośredniodemokratycznie. Tu leży zasadnicza różnica szwajcarskiej formy rządzenia w porównaniu z innymi państwami. Idea demokracji bezpośredniej opiera się bowiem na samoorganizacji, aktywnym współzarządzaniu i pełnej kontroli w danej społeczności.

Biorąc to pod uwagę, spróbujmy ten oddolny, oparty na samoorganizacji sposób funkcjonowania stowarzyszenia przenieść na najniższy poziom administracyjny państwa, a więc gminę. Oczywiście gmina jest większa od stowarzyszenia, niemniej w przypadku sprawnej samoorganizacji aktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym jej mieszkańców nie powinno stanowić większego problemu. Jak mógłby albo powinien wyglądać proces decyzyjny w samorządzie gminnym w ramach demokracji bezpośredniej?

Zgromadzenie (sejmik) mieszkańców gminy, jako najwyższy organ społeczności tego szczebla administracyjnego, podejmuje ostateczne decyzje we wszystkich strategicznych i istotnych dla gminy sprawach,

oczywiście w formie głosowania. W małych, liczących kilka tysięcy mieszkańców gminach, mogłoby się to odbywać nawet w formie spotkania osobistego. W większych – za pośrednictwem bezpiecznych i zweryfikowanych platform do komunikacji i głosowania elektronicznego. Zgromadzenie wybiera i kontroluje prezydium gminy będące organem wykonawczym. Podobnie jak w stowarzyszeniu, zgromadzenie gminy corocznie decyduje o wysokości gminnych podatków.

Tak jak na walnym zgromadzeniu w stowarzyszeniu, również o wszystkich ważnych sprawach decyduje w gminie zgromadzenie społeczności gminnej. Obywatele powinni otrzymać na kilka tygodni przed tym corocznym spotkaniem informację o rocznym budżecie gminy i proponowanym budżecie na następny rok. Taka informacja winna zawierać dane na przykład o wydatkach na drogi gminne, na mosty, kanalizację, pomoc społeczną, administrację itd. Dzięki temu każdy obywatel gminy wie, ile zarabiają burmistrz lub pracownicy gminy. Każdy obywatel może zgłosić swoje uwagi, zastrzeżenia lub pomysły ulepszenia czegokolwiek w gminie. Każdy ma przecież jakąś wiedzę, pomysły lub po prostu chęci zaangażowania się w pracę gminy, która jest jego małą ojczyzną. Dzięki temu, że obywatele gminy współuczestniczą już na tym etapie w życiu tej społeczności, można uniknąć wielu błędów. Liczne dyskusje, zwłaszcza przed zgromadzeniem gminnym, prowokują społeczność gminną do aktywności, zastanowienia się, jak gmina powinna funkcjonować, jakie są jej mocne i słabe strony i co należałoby poprawić dla dobra ogółu.

Wróćmy do spotkań gminnych. Obywatele głosują na nim jak w stowarzyszeniu. Natomiast prezydium gminy funkcjonuje jak zarząd stowarzyszenia, który wdraża decyzje zgromadzenia zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą w interesie całego społeczeństwa gminnego. Prezydium

gminne pracuje z reguły na zasadzie wolontariatu albo za symbolicznym wynagrodzeniem i wspólnie podejmuje decyzje o charakterze wykonawczym, szukając zawsze optymalnego konsensusu. Indywidualnie wybierani członkowie prezydium są odpowiedzialni za różne dziedziny życia: politykę społeczną, gospodarczą, edukację, ochronę zdrowia itp.

Prezydium gminy podlega kontroli, podobnie jak w stowarzyszeniu, przez wybieralnych biegłych rewidentów lub komisję audytu gospodarczego. Takie gremium zgłasza wyniki kontroli bezpośrednio podczas zgromadzenia obywateli gminy.

Prezydium gminy jest więc organem operatywnym i wykonawczym, może również podejmować określone decyzje, ale tylko do pewnej, ustalonej w statusie gminy, kwoty. Pozostałe decyzje podejmowane są przez głosowanie wśród zgromadzenia gminy, przy czym każdy obywatel tej społeczności może wszcząć inicjatywę dotyczącą istotnej dla społeczności gminnej sprawy. Po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów wśród obywateli gminy sprawa musi zostać przegłosowana na forum zgromadzenia.

W podobny sposób mogą zostać zablokowane/zawetowane decyzje podjęte przez radę gminy. Potrzebna jest do tego ponownie określona liczba podpisów. Głosowania w ramach zgromadzenia są jawne, wiążące dla rady gminy i bezprogowe.

Nie trzeba chyba dodawać, że niezmiernie ważnymi instrumentami w demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym są konsultacje, dialog obywatelski oraz debaty społeczne. Dzięki temu poszukiwany jest kompromis, bez którego każdy proces decyzyjny w każdym systemie politycznym jest z góry skazany na porażkę.

To oczywiście ambitna wizja wymagająca szeregu zmian prawnych i administracyjnych. Trudno wszak tworzyć rozwiązania prawne, gdy

wśród tysięcy polskich gmin mamy zarówno takie, które liczą zaledwie 2 tysiące mieszkańców, jak i takie, które liczą setki tysięcy i więcej obywateli.

Ten eksperyment myślowy pozwala nam jednak odpowiedzieć na kluczowe pytanie: „Czy my musimy uczyć się od podstaw oddolnego i bezpośredniego sposobu funkcjonowania demokracji?”.

Niekoniecznie. Wiemy, jak funkcjonują stowarzyszenia. Ważne są jedynie odpowiednie normy prawne, które powinny umożliwić funkcjonowanie opisanego wyżej procesu decyzyjnego na szczeblu lokalnym/gminnym.



## **1.6 Demokracja bezpośrednia na szczeblu państwowym**

Samorząd gminny jest niewątpliwie najważniejszym szczeblem dla zastosowania demokracji bezpośredniej. Każdy z nas żyje przecież w jakiejś małej społeczności i boryka się na co dzień z pozornie trywialnymi problemami lokalnymi.

Niemniej jednak równie ważne jest współuczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym na wyższych szczeblach, w tym na poziomie organów państwowych. Zastosowanie elementów demokracji bezpośredniej w naszym kraju leży w zasięgu ręki. Przyjrzyjmy się, jak by to mogło – albo wręcz powinno – wyglądać w przyszłości.

Punktem wyjścia i podstawą wprowadzenia instrumentów demokracji bezpośredniej w Polsce powinien być słynny art. 4 Konstytucji RP, który brzmi następująco:

1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Słowo „bezpośrednio” ma tutaj ogromne znaczenie, bowiem wskazuje na oddolne współzrządzenie państwem – przez obywateli dla obywateli. Najważniejszym elementem demokracji bezpośredniej, a więc takiego typu ustroju demokratycznego, w którym obywatele współuczestniczą w podejmowaniu ważnych decyzji, jest wiążące i bezprogowe referendum, czyli głosowanie ogólnokrajowe. Wszyscy zgodzą się z tym, że instrument referendum jest narzędziem kontroli władz, kształtowania prawa i wyrazem woli społeczeństwa.

Konstytucja z 1997 r. przewiduje co prawda przeprowadzenie refe-

rendum, lecz nie na wniosek obywateli, co byłoby na wskroś normalne, lecz wyłącznie za zgodą Sejmu bądź z inicjatywy Prezydenta za zgodą Senatu. Jest to więc klasyczne „koło młyńskie”, bowiem tego rodzaju referendum ma niewiele wspólnego z demokracją oddolną, wywodzącą się od obywateli, a więc faktycznego suwerena polskiego państwa. Aby mogło dojść do referendum, inicjatywa zmiany winna wyjść od społeczeństwa, które zna najlepiej swoje problemy i bolączki. Głosowanie ogólnokrajowe winno w następstwie przeprowadzonej oddolnie inicjatywy doprowadzić do zmiany prawa: nowelizacji ustawy, jej uchylenia bądź zmiany w Konstytucji. Jeśli chodzi o zmianę nowej ustawy, bodźcem do przeprowadzenia referendum na wzór szwajcarski powinno być weto obywatelskie/ludowe, a więc pewna forma protestu wobec istniejącej już ustawy.

W Szwajcarii weto obywatelskie – jako instrument, który ma na celu wprowadzenie nowej ustawy lub odrzucenie ustawy już istniejącej – dochodzi do skutku na żądanie 50 tys. obywateli. Porównywalnie liczbowo ze Szwajcarią takie weto obywatelskie mogłoby zaistnieć w Polsce na żądanie 250 tys. obywateli. Należałoby ustalić okres na zebranie podpisów, np. 180 dni. Następnym weta powinno być referendum na zasadzie odpowiedzi na pytanie: *tak* albo *nie*, bez progu wymaganej frekwencji. Dlaczego bez progu procentowego? Bowiem próg procentowy to bariera, a każda bariera jest zaprzeczeniem demokracji. Poza tym, nikt nikomu nie zabrania brać udziału w referendum. Kto nie idzie do urny, głosuje również, ale pasywnie, akceptując biernie wynik referendum.

Podobnie jest z inicjatywą obywatelską, która powinna mieć charakter inicjujący zmianę istniejącego przepisu lub korektę ustawy zasadniczej. Ten instrument demokratyczny, podobnie jak weto obywatelskie, generowałby referendum, w którym obywatele mogliby się wypowie-

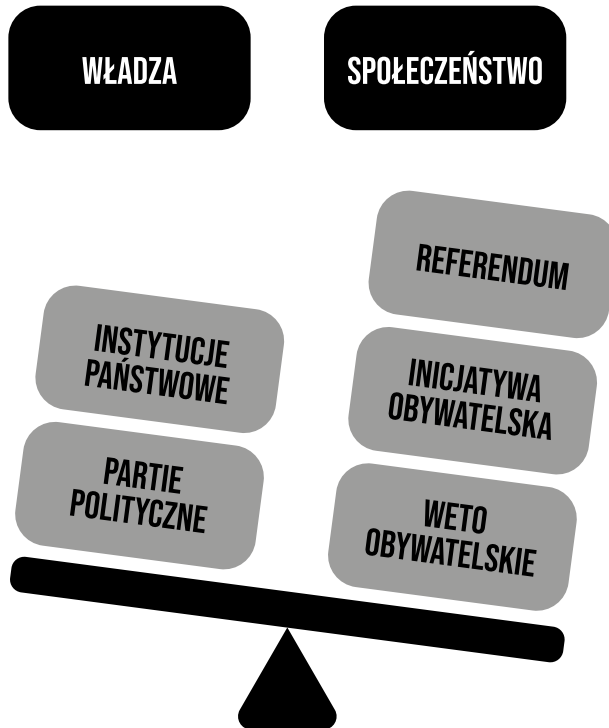
dzieć również na zasadzie *za* albo *przeciw*. W Szwajcarii inicjatywa obywatelska dochodzi do skutku na żądanie 100 tys. obywateli. W Polsce wymagana liczba podpisów pod wnioskiem inicjatywnym powinna więc porównywalnie wynosić 500 tys. Realistyczny okres na zbieranie podpisów mógłby wynosić 18 miesięcy.

Reasumując, należy stwierdzić, że referendum jest najważniejszą formą demokracji bezpośredniej, w której społeczeństwo decyduje w ważnych dla państwa sprawach. Aby w ogóle mogło dojść do referendum, potrzebne jest zainicjowanie przez społeczeństwo określonych zmian ustawowych bądź konstytucyjnych.

W Szwajcarii weto obywatelskie (*szczebel ustawy*) oraz inicjatywa obywatelska (*szczebel Konstytucji*) to instrumenty demokracji bezpośredniej mające charakter proceduralny, których następstwem powinno być w każdym wypadku bezprogowe i wiążące referendum mające charakter prawny.

W przypadku opowiedzenia się przez głosujących w ramach referendum za wprowadzeniem zmian rządzący mieliby pewien okres, np. rok, na wprowadzenie tychże zmian w życie. Taka nowa konstelacja polityczna spowoduje przesunięcie decyzyjnego środka ciężkości z organów partyjno-państwowych w kierunku społeczeństwa obywatelskiego (zob. rys. 1).

Rys.1. Przesunięcie środka ciężkości w polskim procesie polityczno-decyzyjnym.



*Źródło: opracowanie autora*

Poniżej przedstawione zostaną dokładnie trzy podstawowe instrumenty demokracji oddolnej, które powinny stanowić niepodważalne elementy zdrowego i demokratycznego ustroju w Polsce.

### **1.6.1 Referendum**

Referendum powinno być w przyszłości w Polsce demokratyczną formą kontroli władz przez obywateli i wiążącym prawnie wyrazem woli społeczeństwa. Paradoksalne jest to, że Konstytucja RP zawiera zapisy na temat referendum, które niestety są chaotyczne, niekonsekwentne i niepowiązane z polityczną praktyką.

Konstytucja RP i ustawa o referendum ogólnokrajowym wyróżniają trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego:

- referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125),
- referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90),
- referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej Konstytucję RP (art. 235).

Dwa ostatnie rodzaje referendum mają charakter skonkretyzowany, gdyż dotyczą uchwalonej już przez Sejm i Senat ustawy zmieniającej Konstytucję oraz umowy międzynarodowej zawartej przez Radę Ministrów, na której ratyfikację obywatele mają wyrazić zgodę albo nie. Wątpliwości budzi pojęcie „sprawy o szczególnym znaczeniu” (art. 125). Przedmiotem tego referendum mogą stać się sprawy jedynie o charakterze ogólnym, które nie zastępują działań właściwych organów państwowych, lecz wskazują późniejszą treść rozwiązań podejmowanych przez odpowiednie organy. Nie można w ramach referendum zmienić, uchylić ani uchwalić ustawy – można co najwyżej wskazać kierunek zmiany,

który w przyszłości miałby zostać skonkretyzowany przez polityków.

Poza tym referendum, zgodnie z Konstytucją, jest obecnie w każdym wypadku fakultatywne – czyli można je przeprowadzić, ale nie jest to konieczne. Oczywiście, obywatele nie mają na to żadnego wpływu. Wszystko zależy od dobrej woli polityków.

Przyjrzyjmy się jednak dokładniej art. 125 aktualnej Konstytucji RP (z 1997 r.), który zawiera konkretny zapis na temat ogólnokrajowego referendum, a więc namiastki demokracji oddolnej w Polsce. Artykuł ten umożliwia przeprowadzenie referendum w sprawach istotnych dla państwa polskiego.

#### **Art. 125. Referendum ogólnokrajowe**

1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.
2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.
4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6, stwierdza Sąd Najwyższy.
5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

Powyższy przepis konstytucyjny nie ma niestety wiele wspólnego z demokracją bezpośrednią – demokracją przez obywateli dla obywateli. Dlaczego?

Po pierwsze, chyba nikt w Polsce nie potrafi jednoznacznie zdefiniować „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Dla jednego jest to wprowadzenie waluty euro, dla drugiego zamknięcie granicy z Ukrainą, dla trzeciego rozliczenie afer gospodarczych, dla czwartego zaostrenie kar za korupcję, a dla piątego regulacja prawa aborcyjnego...

Po drugie, referendum kreowane może być tylko przez Sejm albo Prezydenta za zgodą Senatu. Uchwała o referendum jest w Sejmie podejmowana bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub przez Prezydenta za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jest to więc bariera praktycznie „nie do przejścia” – dlatego odwołanie się do instrumentu referendum na poziomie ogólnokrajowym ma charakter teoretyczny. Społeczeństwo może się tylko przyglądać i kibicować politykom, a w wyjątkowych sytuacjach – próbować ich do przeprowadzenia referendum zachęcić.

Po trzecie, referendum jest tylko wówczas wiążące, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. To już zaprzeczenie wszelkim normom demokracji. Ustalanie progu procentowego ogranicza demokratyczne podjęcie decyzji. Wiadomo przecież, że jeśli ktoś nie idzie do urny, to akceptuje pasywnie wynik głosowania. Nie bez powodu przecież analogiczne progi frekwencji nie obowiązują w wyborach!

Aby umożliwić suwerenowi, czyli społeczeństwu polskiemu efektywne udział w sprawowaniu władzy, należałoby zmienić art. 90, 125 i 235 aktualnej Konstytucji, które – mówiąc otwarcie – w obecnej formie nie spełniają norm demokracji bezpośredniej i nie „oddają” władzy społeczeństwu. Podkreślam jeszcze raz, że polska ustawa zasadnicza nie prze-

widuje instytucji referendum obligatoryjnego/obowiązkowego. I to jest wielki błąd. Artykuły dotyczące referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji narodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90), oraz referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej Konstytucję RP (art. 235) nie przewidują referendum obowiązkowego – dlatego powinny zostać zmienione.

Nowy artykuł dotyczący spraw zapisanych w art. 90 i art. 235 powinien dodatkowo zostać uzupełniony zapisem obligującym władze państwowe do przeprowadzenia referendum w sprawach, które są uznane za pilne i które nie mają podstaw konstytucyjnych (obecny art. 125). Dodatkowo nowy artykuł dotyczący referendum powinien uwzględnić wolę społeczeństwa wyrażającą się w ramach inicjatywy obywatelskiej w sprawie zmiany Konstytucji i zmiany ustawy, co opisane jest w dalszej części niniejszej publikacji.

Nowy przepis konstytucyjny dotyczący referendum obowiązkowego i zastępujący aktualnie istniejące artykuły: 90, 125 i 235 mógłby brzmieć:

### **Referendum obowiązkowe**

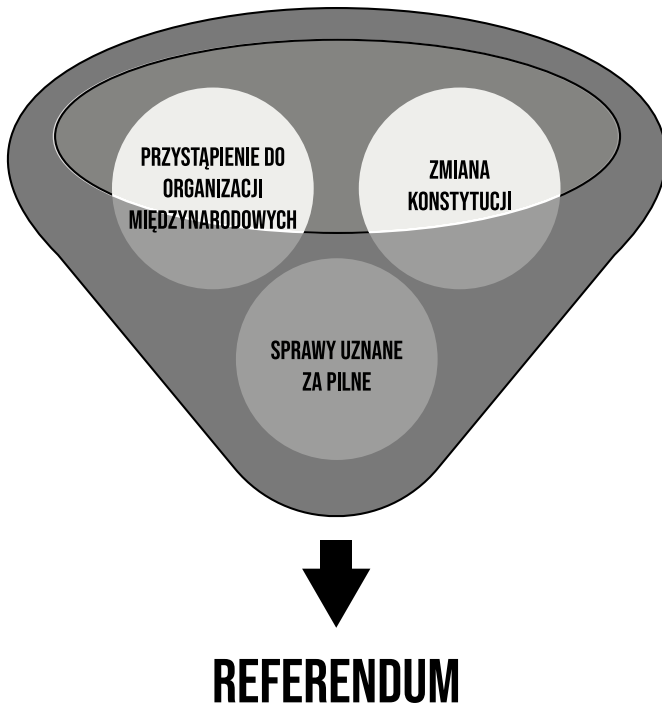
1. Narodowi przedstawia się pod głosowanie:
  - a. zmiany Konstytucji RP;
  - b. przystąpienie do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych, a także przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej;



- c. sprawy uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok.
2. Narodowi przedstawia się pod głosowanie:
  - a. inicjatywy obywatelskie w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji RP;
  - b. inicjatywy obywatelskie w sprawie częściowej zmiany Konstytucji RP w postaci propozycji zapisu konstytucyjnego;
  - c. inicjatywy obywatelskie w sprawie uchwalenia konkretnego projektu ustawy;
  - d. weto obywatelskie w sprawie odrzucenia już istniejącej ustawy.
3. Ważność referendum obowiązkowego stwierdza Sąd Najwyższy.
4. Organy władzy państwowej wprowadzają w życie podjęte w referendum decyzje niezwłocznie, w terminie nie dłuższym niż rok od stwierdzenia ważności referendum przez Sąd Najwyższy.

Powyższa propozycja nowego przepisu konstytucyjnego zawiera dwa zasadniczo istotne punkty. Na podstawie pkt 1 nowego artykułu Konstytucji władze państwowe zobligowane są do przedstawienia pod głosowanie zaproponowanej przez nie zmiany Konstytucji RP oraz przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych (rys. 2).

*Rys.2. Referendum na wniosek organów państwowych w nowej Konstytucji.*



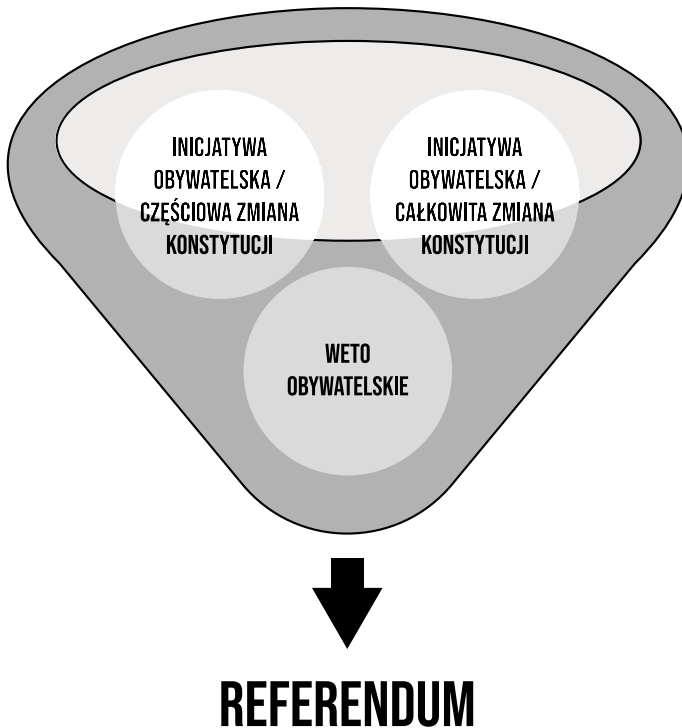
Dokładniej wyjaśnić należy pkt 1c. Zapis ten zastępuje niejasny zapis w art. 125 aktualnej Konstytucji RP dotyczący „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Nowy jego kształt powinien brzmieć: „Sprawy uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok”.

Oczywiście sformułowanie „sprawy uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok”, mimo że precyzyjniejsze od sformułowania „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”, nie jest jeszcze idealne. Pozostawia Sejmowi pewne „pole manewru” – kwestia definicji „spraw pilnych” może budzić wątpliwości i prowokować debaty sejmowe. Aby tego uniknąć, należałoby się odwołać do ustawy, w której „sprawy pilne” zostałyby dokładnie zdefiniowane. W Konstytucji nie ma na to miejsca – bo jak wiadomo, ustawa zasadnicza to nie kartka na zakupy. Jeśli chodzi natomiast o art. 90 Konstytucji RP, przepis ten sugeruje jasno, iż instrument referendum należy rozumieć jako procedurę wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, ale jedynie fakultatywnie. Podobnie jest w przypadku przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235).

W obydwu przypadkach referendum ogólnokrajowe traktowane jest jako procedura wyjątkowa, aktywowana tylko i wyłącznie w wyniku działania Sejmu i Senatu. Ze względu na ich nieobowiązkowy charakter obydwa zapisy (art. 90 i art. 235) nie mają poza tym nic wspólnego z demokracją oddolną, są więc znowu wynikiem „dobrej woli” rządzących. Stąd konieczne jest w obydwu przypadkach wprowadzenie referendum obowiązkowego. Natomiast zaproponowany pkt 2 nowego artykułu Konstytucji odnosi się do udziału obywateli w procesie ustawodawczym (rys. 3). Byłoby to absolutne *novum* w polskim prawodawstwie. Obywatele przejmują tu rolę inicjującą w postaci albo inicjatywy obywatelskiej,

albo weta obywatelskiego. Obydwa instrumenty generują głosowanie ogólnokrajowe.

*Rys.3. Referendum na wniosek obywateli w nowej Konstytucji.*



*Źródło: opracowanie autora*

Powyższe propozycje zmiany Konstytucji RP mają służyć jako warte przemyślenia i dopracowania i winny być traktowane jako bodziec do przeprowadzenia koniecznych i wręcz nieodzownych zmian dotyczących referendum w polskiej ustawie zasadniczej.

Należy dodać, że przeprowadzenie referendum nie oznacza każdorazowego udawania się do lokalu wyborczego. W Szwajcarii ponad 90% głosujących oddaje swoje głosy drogą pocztową. Informacje na temat referendum i odpowiednie formularze, na których trzeba napisać z reguły *tak* lub *nie*, szwajcarscy obywatele otrzymują do domu. Wypełnienie otrzymanego formularza to poczucie obywatelskiego obowiązku. Ale jeśli ktoś nie głosuje, również oddaje swój głos, bowiem, jak już wspomniano, głosuje pasywnie. Stąd wszelkiego rodzaju progi procentowe nie mają sensu i nie tylko przeczą idei demokracji, ale i zdrowemu rozsądkowi.

### **1.6.2 Inicjatywa obywatelska**

Inicjatywa obywatelska to narzędzie polityczne dające obywatelom oraz ugrupowaniom społecznym i politycznym prawo inicjowania zmiany prawa. W poszczególnych krajach istnieją zasadnicze różnice w praktyce jej stosowania.

W Szwajcarii jej przedmiotem może być całkowita lub częściowa zmiana Konstytucji, zaproponowana przez ustaloną liczbę obywateli uprawnionych do głosowania (100 tys.), którzy w ciągu ustalonego czasu (18 miesięcy) zbiorą wymagane podpisy. Mogą oni wystąpić o wprowadzenie poprawek albo uchylene już funkcjonujących zapisów konstytucyjnych, lub nawet zaproponować nowe rozwiązania. Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i ogólnych. Warto zaznaczyć, że każda inicjatywa, która uzyska wymaganą liczbę głosów poparcia, musi prowadzić do głosowania na drodze referendum.

W Polsce od lipca 1999 r. obowiązuje ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, która realizuje zapisaną w art. 118 Konstytucji inicjatywę obywatelską. Niestety, zawiera ona cały szereg przepisów, które w praktyce bardzo ograniczają możliwość praktycznego jej zastosowania jako skutecznego instrumentu oddolnego wpływania obywateli na kształt polskiego prawodawstwa.

W odróżnieniu od Szwajcarii forma inicjatywy obywatelskiej funkcjonuje w Polsce na poziomie zmiany ustawy, a nie Konstytucji. Inicjatywa ustawodawcza jest prawem wniesienia projektu ustawy, czyli zaproponowaniem nowego rozwiązania kwestii dotychczas nieporuszonych ustawowo lub tzw. nowelizacji istniejącego aktu prawnego do Sejmu, a tym samym rozpoczęcia procesu legislacyjnego. W tym celu

należy założyć komitet inicjatywny i zebrać 100 tys. podpisów pod projektem ustawy w ciągu 3 miesięcy od powstania komitetu. Należy dodać, że podczas wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej oprócz projektu ustawy należy dostarczyć również dokument zawierający skutki finansowe jej wykonania.

Poniżej tekst art. 118 Konstytucji RP z 1997 r.:

**Art. 118. Inicjatywa ustawodawcza**

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Następnie projekt ustawy wraz z podpisami przekazywany jest do Marszałka Sejmu, który proceduje z nimi co do zasady tak samo, jak z innymi projektami ustaw. W stosunku do projektów prawa z innych niż inicjatywa obywateli źródeł wskazać można jedynie na dwie różnice: pierwsze czytanie musi odbyć się najpóźniej trzy miesiące po wniesieniu projektu ustawy do Marszałka Sejmu (art. 13 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) oraz w stosunku do takich projektów nie stosuje się zasady dyskontynuacji (art. 4 ust. 3 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli).

Ze względu na skomplikowany tryb wnoszenia inicjatywy obywatelskiej i krótki termin zbierania podpisów niewiele projektów ustaw przygotowanych przez obywateli jest rozpatrywanych w Sejmie. W Polsce

niestety oddolna demokracja kończy się na zebraniu podpisów grupy 100 tys. obywateli. Rozpoczęcie procesu legislacyjnego rozpoczyna nadanie danemu projektowi ustawy numeru druku sejmowego. Od tego momentu posłowie pracują nad daną propozycją ustawy lub jej nowelizacji, obywatele natomiast tracą kontrolę nad ich własnym pomysłem i przejmują rolę biernego obserwatora. Polska inicjatywa ma więc *de facto* charakter petycji obywateli do rządzących polityków. Logicznie rzecz biorąc, każda inicjatywa ustawodawcza powinna zostać przegłosowana w referendum ogólnokrajowym. Dopiero wówczas można by mówić o rzeczywistym i kreatywnym współdecydowaniu obywateli w polskim procesie polityczno-decyzyjnym.

Warto również podkreślić, iż inicjatywa ustawodawcza jest w pewien sposób ograniczona, tj. istnieją takie projekty, które może wnieść wyłącznie ściśle określony podmiot. Najlepszym przykładem jest tutaj projekt ustawy budżetowej, który może zostać wniesiony tylko przez Radę Ministrów (art. 221 Konstytucji RP). Kolejnym i dużo trudniejszym do usprawiedliwienia ograniczeniem jest projekt ustawy o zmianie Konstytucji. W jej przypadku inicjatywa przysługuje grupie obejmującej co najmniej  $\frac{1}{5}$  ustawowej liczby posłów, Senatowi oraz Prezydentowi (art. 235 ust. 1 Konstytucji RP). Wynika z tego, że polscy obywatele nie posiadają nawet teoretycznej możliwości doprowadzenia oddolnie do zmiany Konstytucji.

Inicjatywa obywatelska jako instrument proceduralny w ramach demokracji bezpośredniej powinna mieć charakter kreujący i innowacyjny oraz mieć swój początek w społeczeństwie, a jej rezultatem powinno być bezprogowe i wiążące referendum, gdzie obywatele mieliby ostatni głos decyzyjny.



Nowy artykuł Konstytucji dotyczący inicjatywy obywatelskiej mógłby brzmieć:

### **Inicjatywa obywatelska**

1. Inicjatywa obywatelska przysługuje wszystkim obywatelom i ugrupowaniom społeczno-politycznym Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Inicjatywa obywatelska dochodzi do skutku, jeśli zarejestrowany komitet inicjatywny zbierze co najmniej 100 000 podpisów obywateli uprawnionych do głosowania i w ciągu 18 miesięcy przedstawi projekt inicjatywny w kancelarii Rady Ministrów.
3. Gdy inicjatywa obywatelska dotyczy ustawy o zmianie Konstytucji, dochodzi ona do skutku, jeśli zarejestrowany komitet inicjatywny zbierze co najmniej 500 000 podpisów obywateli uprawnionych do głosowania i w ciągu 18 miesięcy przedstawi projekt inicjatywny w kancelarii Rady Ministrów.
4. Rada Ministrów stwierdza zgodność tekstu inicjatywy obywatelskiej z Konstytucją RP i z przestrzeganym przez Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym.
5. Projekt inicjatywny przedstawia się Narodowi pod głosowanie.

Zwróćmy uwagę na to, że proponowany zapis nie zawiera odniesienia do Sejmu, lecz jedynie do Rady Ministrów. To nie pomyłka. Rząd jest organem wykonawczym i do jego obowiązków należeć powinno sprawne przeprowadzenie inicjatywy prowadzącej w efekcie do ogólnokrajowego referendum. Do zadań rządu należeć mogłoby również sprawdzenie, czy dana inicjatywa obywatelska jest zgodna z prawem międzynarodowym, którego Polska zobowiązała się przestrzegać na podstawie podpisanych traktatów międzynarodowych.

Zobaczmy na przykładzie, jak mogłoby to wyglądać w praktyce w przypadku inicjatywy obywatelskiej dotyczącej zmiany Konstytucji. Art. 168 Konstytucji RP dotyczy podatków i opłat lokalnych w ramach jednostek samorządu terytorialnego:

**Art. 168. Podatki i opłaty lokalne**

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Samorzady terytorialne dążą do tego, aby się finansowo usamodzielić i prowadzić niezależną politykę finansową. Natomiast aktualny przepis konstytucyjny ogranicza ich samodzielność finansowo-gospodarczą i powołuje się na ustawę, która – co nie jest przypadkiem odosobnionym w polskiej ustawie zasadniczej – staje w tym przypadku paradoksalnie niejako ponad Konstytucją. Załóżmy więc, że dostrzega to grupa obywateli, która uznaje, że potrzebna jest zmiana wyżej zacytowanego art. 168 Konstytucji.

W tym celu konieczne jest założenie komitetu inicjatywnego, którego zadaniem byłoby zebranie 100 tys. podpisów w ciągu 18 miesięcy. Inicjatorzy zobowiązani są zdefiniować nowy tekst art. 168, który mógłby brzmieć następująco:

**Art. 168. Podatki i opłaty lokalne**

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych we własnym zakresie.

Zebranie pół miliona podpisów w ciągu półtora roku to zadanie niełatwe, ale biorąc pod uwagę niezadowolenie gmin z powodu narzucania im odgórnie polityki finansowej, nie jest to niemożliwe. Konieczna jest

tutaj kampania agitacyjna, która jest częścią składową każdej demokracji, nie tylko oddolnej.

Po zebraniu co najmniej 500 tys. podpisów wniosek zostaje złożony w kancelarii rządu, który ma obowiązek ustalić termin referendum. Nie ma w tym procesie legislacyjnym miejsca dla jakiegokolwiek ingerencji Sejmu ani Senatu. Obywatele podejmują ostateczną decyzję w głosowaniu ogólnokrajowym, odpowiadając na pytanie, czy chcą zmiany art. 168 i tym samym wprowadzenia *de facto* nowej polityki finansowo-podatkowej na szczeblu samorządowym. Decyzja podjęta przez elektorat w referendum jest wiążąca i ostateczna. Rada Ministrów, słusznie nazywana organem wykonawczym, ma rok na wprowadzenie nowego przepisu w życie. W przypadku negatywnego przegłosowania inicjatywy w referendum wszystko pozostaje bez zmian.

Ale czy na pewno bez zmian? Problem polityki podatkowej na szczeblu gmin został zasygnalizowany. Parlament i rząd muszą wziąć pod uwagę fakt, że spora część społeczeństwa jest przeciwna aktualnie obowiązującym rozwiązaniom w tej dziedzinie. A jeśli obydwie te organy nie zareagują i nie zrobią nic? Należy założyć, że zrobią, bo muszą się liczyć z kolejną inicjatywą.

I tu leży cały fenomen demokracji bezpośredniej!

### **1.6.3 Weto obywatelskie**

Weto ludowe, znane przede wszystkim w Szwajcarii, jest sposobem społecznej kontroli nad stanowionym przez polityków prawem. Jest to forma protestu, która uniemożliwia rządzącym uchwalanie ustaw korzystnych jedynie dla nich samych, a nie dla ogółu obywateli. W Szwajcarii,

gdzie funkcjonuje ono ponad 150 lat, najbardziej znaczące partie polityczne nie walczą ze sobą tak jak w Polsce. Wspólnie sprawują władzę, delegując do siedmioosobowej Rady Federalnej, będącej szwajcarskim rządem, swoich przedstawicieli. Fakt ten wymusza na nich poszukiwanie konsensusu we wszystkich ważnych sprawach, którymi się zajmują.

Oprócz tego wszystkie siły polityczne wchodzące w skład parlamentu Szwajcarii zdają sobie sprawę, że jeśli uchwalą ustawę, która będzie nie do zaakceptowania przez większość ich wyborców, to zostanie ona wcześniej czy później uchylona właśnie poprzez weto obywatelskie. Świadomość ta powoduje, że parlament nie forsuje ustaw, które mogą spotkać się z masowym protestem obywateli.

Weto obywatelskie to nic innego, jak wyrażenie sprzeciwu wobec rozwiązań istniejących w obowiązującym systemie prawa. Zamiast wychodzić na ulice, protestować i demonstrować, obywatele mają w swoim ręku narzędzie, które umożliwia im zawetowanie każdej ustawy, z którą się nie zgadzają.

Inaczej jest w Polsce. Tu partie polityczne robią wszystko, by zdobyć jak najwięcej władzy. Mogą rządzić, ignorując nie tylko swoich politycznych przeciwników, ale także ogół obywateli. Rządzić w imię swoich oligarchicznych, partyjnych interesów, bez bieżącego udziału Polaków. Rządzić, wykorzystując do tego uchwalane przez siebie prawo.

Polacy protestować przeciwko temu w dzisiejszych warunkach ustrojowych są w stanie właściwie jedynie na ulicach. Hałaśliwie, ale nieskutecznie. Powinni mieć natomiast możliwość zaprotestowania przeciwko uchwalanym przez rządzących ustawom przy urnach wyborczych. W ramach politycznego narzędzia, jakim jest weto obywatelskie. W Polsce, podobnie jak i większości innych państw, w których panuje oficjalnie

demokracja pośrednia/parlamentarna, forma weta ludowego jest nieznaną. Niemniej jednak ta forma rządzenia państwem byłaby z pewnością nowatorskim i skutecznym instrumentem w polskim krajobrazie politycznym, zdominowanym przez ugrupowania elitarne.

Porównując liczbę ludności w Polsce i w Szwajcarii, można zakładać, że w naszym kraju weto ludowe winno zostać przeprowadzone na żądanie, powiedzmy, 250 tys. obywateli uprawnionych do głosowania. A więc taka liczba elektoratu mogłaby zażądać poddania pod głosowanie ogólnokrajowe istniejącą już i obowiązującą ustawę. Wynik głosowania (za albo przeciw) byłby wówczas decydujący o odrzuceniu danej ustawy. Teoretycznie wydaje się to bardzo proste. Najciekawsze jest jednak to, że i w praktyce ta procedura nie jest wcale trudna do realizacji.

Weto obywatelskie nie musi być stosowane „na co dzień”, ale dla rządzących istnieje zawsze zagrożenie użycia tego instrumentu przez obywateli. Sama świadomość tego faktu spowoduje, że głosowania nad ustawami w parlamencie będą ostrożniejsze, bowiem parlamentarzyści i stojące za nimi partie i ugrupowania polityczne będą musieli się liczyć z niezadowoleniem społeczeństwa lub różnych grup interesów i ich ewentualną reakcją w postaci weta obywatelskiego.

Wprowadzenie przepisu o wecie obywatelskim do polskiej Konstytucji byłoby z pewnością nowatorskie i dawałoby społeczeństwu obywatelskiemu funkcję kontrolną i wymiernie wpływającą na kształt obowiązującego prawa. Ludzie, zamiast narzekać, mogliby wziąć inicjatywę w swoje ręce i zebrać – w razie potrzeby – odpowiednią liczbę podpisów w celu zmiany niewygodnej, złej lub chybionej ustawy. Należy podkreślić, że o tym, czy ustawa będzie zatwierdzona lub odrzucona, decydowałaby większość biorących udział w referendum, a jego wynik

byłby prawnie wiążący dla organów decyzyjnych w Polsce.

Należy ponownie uspokoić rządzące elity polityczne. Zebranie 250 tys. podpisów nie jest łatwe i wymaga organizacji i czasu. Ale sama świadomość, że istnieje taka kontrolna opcja ze strony społeczeństwa, spowoduje, iż ośrodki władcze będą musiały się liczyć z elektoratem, który je – nawiasem mówiąc – wybiera i obdarza zaufaniem na co najmniej cztery lata. Rys. 4 obrazuje procedurę weta obywatelskiego w Polsce.

*Rys.4. Procedura weta obywatelskiego w nowej Konstytucji*



*Źródło: opracowanie autora*

Odpowiedni zapis w Konstytucji RP dotyczący weta obywatelskiego – analogicznie do zapisu o inicjatywie obywatelskiej – mógłby brzmieć:

### **Weto obywatelskie<sup>1</sup>**

1. Weto obywatelskie przysługuje wszystkim obywatelom i ugrupowaniom społeczno-politycznym Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Weto obywatelskie dochodzi do skutku, jeśli zarejestrowany komitet wetujący zbierze co najmniej 250 000 podpisów obywateli uprawnionych do głosowania i w ciągu 180 dni przedstawi je w kancelarii Rady Ministrów.
3. Decyzję o odrzuceniu wetowanej ustawy przedstawia się Narodowi pod głosowanie.

Wyobraźmy sobie hipotetyczną sytuację, że weto ludowe jest ukonstytuowanym instrumentem demokratycznym w Polsce. Weźmy pierwszy lepszy przykład. Wiemy, że w Polsce kolejne ekipy rządzące zmieniają ustawę o systemie oświaty, co wprowadza chaos w polskim systemie edukacji i doprowadza uczniów, rodziców i nauczycieli do rozpacz.

Najprościej jest więc zaprotestować wobec aktualnie uchwalonej, niezadawalającej nikogo (oprócz ministra oświaty) ustawy. Kto to może zrobić? Każdy! Nie, to nie żart. Każdy uprawniony do głosowania obywatel może wyjść z propozycją weta obywatelskiego. Oczywiście, jeśli to robi jakaś organizacja lub ugrupowanie społeczne czy polityczne, wówczas rosą szanse na szybkie zebranie 250 tys. podpisów i późniejsze pozytywne przegłosowanie sprawy. Przyjmijmy więc, że np. Związek Nauczycielstwa Polskiego, przy ogromnym poparciu rodziców z różnych

---

<sup>1</sup> Weto obywatelskie nie może dotyczyć każdego rodzaju ustawy. Na przykład budżetowej, która ma w Konstytucji szczególne znaczenie i szczególny tryb jej uchwalania.

środowisk: intelektualnych i robotniczych, bogatych i biednych, miejskich i wiejskich, występuje z projektem weta.

Ludzie mają po prostu dość eksperymentów edukacyjnych na polskich dzieciach. Dzięki wetu obywatelskiemu zamiast protestować, pisać skargi i zażalenia (których i tak nikt nie czyta) i nawoływać rządzących do opamiętania się zbierają ćwierć miliona podpisów w ciągu 180 dni, co jest podstawą do przeprowadzenia referendum. Ukonstytuowany komitet inicjatywny zgłasza w kancelarii rządu protest/weto przykładowo następującej treści:

„Czy jesteś za zmianą ustawy o szkolnictwie i przywróceniem poprzedniego modelu nauczania w Polsce?”.

Toczy się oczywiście debata przedreferendalna. Różne opcje polityczne polecają głosowanie „na tak” lub „na nie”. Niektóre z partii politycznych próbują nawet prowadzić kampanię wyborczą w okresie przed referendum, a więc zideologizować całą sprawę.

Dobrym prawem rządu jest postulowanie utrzymania wykreowanej przez niego obowiązującej ustawy. Rząd nawołuje więc do odpowiedzi „na nie”. Zapewne inne stanowisko zajmie szeroka rzesza społeczeństwa. W ten sposób toczy się kampania przedreferendalna i każdy ma prawo do własnej opinii. Próby ideologizowania referendum nie mają wielkich szans na powodzenie, bowiem głosowanie (referendum) ma charakter rzeczowy. Rodzic pozostaje rodzicem. Nie słucha bajek partyjnych, tylko jest zainteresowany rozwojem i edukacją własnego dziecka.

Wreszcie nadchodzi dzień referendum. Kto uważa za słuszne, idzie do urny i głosuje. Głosowanie jest oczywiście bezprogowe i wiążące. W wypadku negatywnej odpowiedzi większości na zadane w referendum pytanie nowa ustawa wchodzi w życie. Gdy jednak głosujący opowiedzą



się przeciwko aktualnej ustawie (a więc zagłosują „na tak”), wówczas rząd ma rok na wycofanie nowo uchwalonej w parlamencie ustawy i przywrócenie poprzedniej.

Wszystko to wydaje się proste. Ostateczny głos ma suweren i nikt do nikogo nie może mieć pretensji. Każdy obywatel głosował – albo mógł głosować – według własnego uznania.

Należy jednak zastanowić się, czy w ramach oddolnej demokracji doszłoby w ogóle do zmiany ustawy oświatowej z inicjatywy ministra? Może wcześniej pan minister zastanowiłby się nad skutkami ewentualnego referendum? Być może – ze względu na szacunek dla społeczeństwa – nie wyszedłby w ogóle z takim pomysłem? A może również zastanowiłby się, czy warto coś takiego w ogóle ryzykować, bojąc się o „własny stołek”?

Ale wróćmy do codziennej rzeczywistości. Mamy w Polsce demokrację: pośrednią, odgórną i połowiczną. Urzędnicy rządowi zachowują się jak niekoronowani królowie, którzy posiadli prawo decydowania o tym, co dobre, a co złe w kraju i dla społeczeństwa. Jakim prawem urzędnik rządowy, choćby nawet był ministrem, może decydować o szczęściu lub nieszczęściu polskich uczniów? Czy bezduszna i niekompetentna machina administracyjna ma prawo decydować o losach polskich rodzin?

Weto obywatelskie jest instrumentem ochronnym przeciwko takim praktykom polityków jak ta, dotycząca ustawy w sprawie polskiego systemu edukacji i oświaty. Instrument ten można zastosować w ramach demokracji bezpośredniej wobec dowolnej nowo wprowadzonej ustawy.

## **1.7 Zmiana układu sił w polskim systemie politycznym**

W przedstawionym przeze mnie modelu demokracji bezpośredniej dla Polski następuje długo oczekiwane przez Polaków przesunięcie środka ciężkości w procesie polityczno-decyzyjnym na korzyść obywatela, który zaczyna pojmować i zajmować należną mu funkcję w społeczeństwie – funkcję suwerena i (współ)decydenta (rys. 5).

Po pierwsze, dochodzi do osłabienia wszechmocnego i partyjnie wybieranego Sejmu, który musi się liczyć z siłą i potencjałem naturalnej opozycji, jaką staje się społeczeństwo/elektorat. To właśnie społeczeństwo przejmuje po części funkcję decyzyjną, ale wbrew pozorom nie ona jest najważniejsza. Dużo ważniejsza staje się funkcja kontrolna obywateli, którzy reagują w sposób bardzo wrażliwy na wszelkie posunięcia i decyzje parlamentu i rządu, i oczywiście organów decyzyjnych na szczeblu lokalnym. Na przykład Sejm i Senat nie mogą w tych warunkach odgrywać nadal roli „niekoronowanych królów”. Mają świadomość tego, że każda uchwalona przez te organy ustawa może spotkać się z protestem elektoratu w postaci weta obywatelskiego. Również rząd staje się ostrożniejszy w swoich posunięciach. Społeczeństwo nie śpi, ale czuwa i kontroluje poczynania najwyższych organów państwa, jak i lokalnych decydentów.

Przeciwnicy demokracji bezpośredniej zarzucają często temu systemowi politycznemu osłabienie roli parlamentu i partii politycznych. Paradoksem w polskich uwarunkowaniach politycznych jest to, że właśnie o to chodzi – o osłabienie wszechmocnej roli partyjnego parlamentu. Posłowie i senatorowie muszą reprezentować interesy swoich wyborców i konsultować się z nimi. W przeciwnym razie lud sięgnie po swoją broń: weto lub inicjatywę. Parlament w efekcie staje się, bo musi się stać, bardziej obywatelski i demokratyczny.

Po drugie, niezadowolenie społeczeństwa lub jego poszczególnych ugrupowań nie musi się przejawiać w demonstracjach ulicznych, marszach i publicznych protestach. Inicjatywa obywatelska i weto obywatelskie to najskuteczniejsze metody protestu – usankcjonowane prawnie, pokojowe i wchodzące w skład systemu politycznego. Społeczeństwo, świadome posiadania tych instrumentów w swoim ręku, staje się bardziej odpowiedzialne za sprawy państwa i narodu i bardziej obywatelskie.

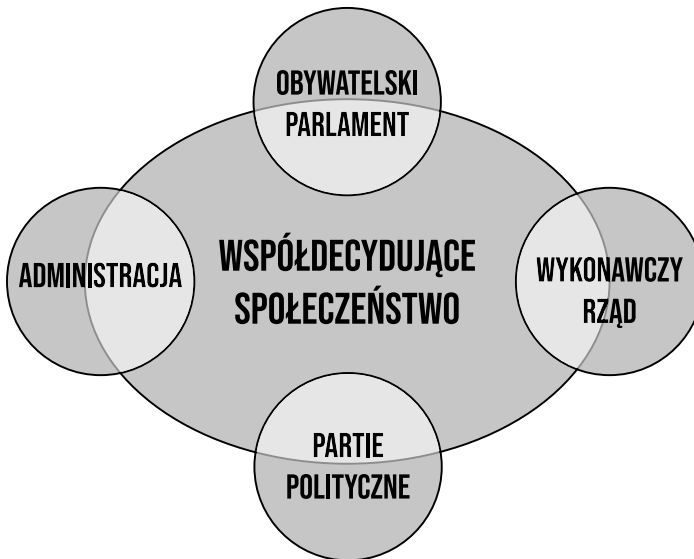
Po trzecie, w demokracji oddolnej dochodzi również do osłabienia partii politycznych typu wodzowskiego. Obywatele nie muszą „stawiać” na którąś z nich, aby się ponownie rozczarować, bo sami współdecydują. Przynależność partyjna przestaje być atrakcyjna, gdyż pojawiają się inne możliwości wpływu na decyzje instytucji lokalnych i państwowych. Dzięki praktyce weta obywatelskiego, inicjatywy obywatelskiej i referendum następuje zdezawuowanie roli wiodących partii masowych typu leninowsko-wodzowskiego. Krótko mówiąc, przywódcze partie tracą monopol pełni władzy, czyli dominacji nad narodem, która *de facto* należy do społeczeństwa obywatelskiego, a więc rzeczywistego suwerena. W efekcie same partie muszą stać się bardziej demokratyczne, inkluzywne i otwarte na współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Po czwarte, rząd posiada w demokracji bezpośredniej taki charakter, jaki powinien posiadać, a więc nie władczy, ale wykonawczy. Do jego zadań należy między innymi sprawne i zgodne z obowiązującym prawem przeprowadzanie referendum i wdrażanie w życie decyzji głosowań ogólnokrajowych.

Po piąte, administracja państwowa traci swoją niekontrolowaną i wszechmocną rolę, której dzisiaj nikt nie jest w stanie zrozumieć.

W rękach elektoratu znajduje się instrument (weto obywatelskie), dzięki któremu może (i powinno) dojść do redukcji nadmiernej biurokracji w kraju. Kto (współ)decyduje i płaci podatki, ten wymaga odpowiedniego traktowania w urzędach.

*Rys.5. Nowa konstelacja polityczna w ramach demokracji bezpośredniej*



*Źródło: opracowanie autora*

Po szóste, świadomość współrzędzenia wywołuje w społeczeństwie pozytywną energię, a to dzięki poczuciu współodpowiedzialności nie tylko za przyszłe losy kraju, ale także za bieżącą politykę. Zjawisko to sprawia, że dotąd potulna i letargiczna część narodu czuje się doceniana, potrzebna i zainteresowana polityką. Rozwija się społeczeństwo w pełni obywatelskie i uczestniczące. Proces politycznej socjalizacji obywateli przybiera pozytywny kierunek. Debaty przedreferendalne są rzeczowe, a nie ideologiczne. Nie może być inaczej, bowiem obywatele głosują we własnym interesie, znając najlepiej swoje problemy i bolączki, a nie w imię partii politycznej.

Po siódme, proces decyzyjny w demokracji oddolnej/bezpośredniej jest dłuższy niż w demokracji parlamentarnej, ale zredukowana zostaje ilość „produkowanego” prawa. Uchwalone ustawy są filtrowane w ramach całego społeczeństwa/elektoratu. Poza tym Konstytucja odzyskuje swoje wiodące znaczenie jako „prawo praw i obowiązków”. Sztuka efektywnego rządzenia polega bowiem na respektowaniu dobrej Konstytucji i uchwalaniu rzeczowych i „ludzkich” ustaw po ich uprzedniej konsultacji ze społeczeństwem. W procesie rządzenia liczy się przecież jakość i efektywność, a nie ilość i pośpiech.

Po ósme, instrumenty demokracji bezpośredniej uniemożliwiają, a z pewnością ograniczają, korupcję, afery gospodarcze, nieuczciwe bogacenie się polityków, marnotrawstwo i rozkradanie majątku narodowego oraz podział społeczeństwa na „lepszych” i „gorszych”.

Podsumowując, należy stwierdzić, że system polityczny oparty na demokracji bezpośredniej jest bardzo korzystny dla społeczeństwa i bardzo niekorzystny dla polityków. Szczególnie tych, którzy są zainteresowani maksymalizacją swojego prywatnego zysku.

## **1.8 Gdzie szukać inspiracji? Szlachecka tradycja demokracji bezpośredniej w Polsce**

Dla pokolenia Polaków, które swoje wykształcenie zdobyło w okresie reżimu komunistycznego, szlachta jest niestety zdegenerowaną formacją społeczną. To ta warstwa społeczeństwa polskiego, która przyczyniła się do wielokrotnego upadku Rzeczypospolitej i która charakteryzowała się głupotą, łakomstwem, korupcją, uciskaniem chłopów pańszczyźnianych i liberum weto. O szlacheckiej/sejmikowej demokracji bezpośredniej ani słowa... Natomiast dla generacji Polaków wykształconych i wchodzących w dorosłość po upadku komunizmu szlachta jest albo nieznana, albo łączona jedynie z Panem Wołodyjowskim i restauracjami, nazwanymi przez ich właścicieli „szlacheckimi”.

Krótko mówiąc, Polacy z reguły nie znają szlachty, jej obyczajów i tradycji. Często odcinają się od jej historii. Szkoda, bo szlachta to kilka wieków historii Rzeczypospolitej. Jej dorobek zaś może być ważnym punktem odniesienia dla marzeń o odnowieniu polskiego ustroju, otwarciu systemu politycznego i uczynieniu polskiej demokracji bardziej bezpośrednią, oddolną i autentyczną.

Od końca XIV w. pozycja szlachty polskiej rosła, co związane było z przywilejem koszyckim z 1374 r., na mocy którego szlachta zyskiwała wpływ na wybór następcy tronu. W zamian władca zobowiązywał się, poprzez nienadawanie żadnej z istotnych godności i zaszczytów „przybyszom i obcym, lecz tylko mieszkańcom ziem królestwa”, do zagwarantowania niepodległości i całości królestwa nie tylko samej szlachcie, ale również całemu narodowi polskiemu.

Sejmiki szlacheckie wybierały posłów do sejmu krajowego – tzw. izby poselskiej, która obok senatu była głównym ośrodkiem prawodawstwa

Rzeczypospolitej. Znaczenie obu izb zostało potwierdzone przez konstytucję *Nihil novi* z 1505 r. uznającą, że „nic nowego nie może być postanowionym” bez zgody sejm i senatu. To właśnie ta zasada została uznana za podstawę demokracji szlacheckiej. Stąd też wywodzi się słynne i popularne powiedzenie: „Nic o nas bez nas”.

Niewątpliwie ustrój Rzeczypospolitej od początków XVI w. może być określany jako „republika szlachecka”. Oparty był na bezpośrednio-demokratycznych zasadach, które jak na ówczesne czasy były bardziej niż postępowe. Po dościsłu do skutku unii polsko-litewskiej w 1569 r. ogólna liczba szlachty wynosiła około pół miliona osób. Było to ok. 7% całego społeczeństwa polskiego i litewskiego. Odsetek szlachty sięgnął w XVIII w. nawet 10%, co było ewenementem w ówczesnej Europie. Obiektywnie wydaje się, że to niewielka liczba, niemniej jednak była ona wystarczająca, aby poważnie ograniczyć władzę królewską. Stąd też znane jest kolejne powiedzenie, określające monarchę nie jako kogoś „ponadziemskiego”, lecz tylko „pierwszego między równymi”.

Porównajmy sytuację Rzeczypospolitej w XVI i XVII w. z resztą Europy tamtego okresu. Otóż w innych państwach europejskich wykształciły się w XVI i XVII w. rządy monarchistyczno-absolutystyczne. Polska jawiła się na tym tle jako sfera demokracji i wolności. Demokracji, która w innych państwach była wówczas zupełnie nieznana.

Podstawą demokracji szlacheckiej, którą możemy określić jako bezpośrednią i oddolną, były sejmiki, czyli organy samorządu szlacheckiego w obrębie danego województwa. Sejmik był niczym innym jak zjazdem szlachty w ważnych sprawach państwowych. Istniało kilka rodzajów sejmików szlacheckich. Sejmiki przedsejmowe zwoływane były na niecałe 2 miesiące przed sejmem walnym; wybierano na nich bezpośrednio-

demokratycznie od 2 do 6 posłów na sejm i opracowywano instrukcje poselskie. Na sejmikach relacyjnych wysłuchiwano sprawozdań posłów z obrad sejmiku walnego i decydowano o przyłączeniu się do jego decyzji. Z kolei na sejmikach deputackich wybierano deputatów/przedstawicieli szlachty do Trybunału Koronnego i Litewskiego. Kwestie podatkowe, ekonomiczne, ale nawet ustrojowe omawiane były na sejmikach gospodarczych. Sejmik elekcyjny wybierał kandydatów na wakujące urzędy państwowe w Królestwie Polskim i w Wielkim Księstwie Litewskim. I wreszcie sejmiki kapturowe, zwoływane od 1572 r., zawiązywały konfederację i powoływały sądy kapturowe podczas bezkrólewia.

Szlachta odcisnęła więc piętno na rozwoju i tradycji Państwa Polskiego. Przez kilka wieków była jego nośnikiem, kształtując system polityczno-społeczny i gospodarczy Rzeczypospolitej. Państwa ościenne spoglądały z podziwem na kształt polskiego ustroju politycznego. Jest prawdopodobne, że polskie tradycje szlacheckie wpłynęły na światopogląd polityczny szwajcarskiego filozofa Jeana-Jacques'a Rousseau – orędownika polskich zasad ustrojowych. Rousseau twierdził, że ustrój polityczny kształtuje cechy moralne obywateli i w tym kontekście wysoko oceniał charakter Polaków. Ten sam Rousseau przyczynił się do rozwoju demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, przyglądając się między innymi polskim doświadczeniom demokracji szlacheckiej w Polsce.

A co dziś pozostało po szlacheckiej formacji społecznej w Polsce? Co pozostało po demokracji szlacheckiej? Co wiemy o tradycjach demokratycznych polskiej szlachty? Czy nawiązujemy, łącznie z naszymi rządzącymi, do tych tradycji?

Ustrój demokracji szlacheckiej w Polsce nie był z pewnością idealny, ale w ówczesnych czasach na pewno wzorcowy w Europie. Ciekawe, że



inne państwa w Europie nawiązują konsekwentnie do swoich tradycji. Austriacy tęsknią za Habsburgami. Francuzi i Hiszpanie kultywują tradycje dynastii Burbonów. Włosi są dumni ze swoich tradycji rzymskich. A Polacy? No cóż, Stanisław Jachowicz miał niestety rację, pisząc: „Cudze chwalicie, swego nie znacie – sami nie wiecie, co posiadacie”.

## **1.9 Podsumowanie**

Czy wprowadzenie instrumentów demokracji bezpośredniej w Polsce to utopia czy może szansa na lepszą przyszłość dla milionów polskich obywateli?

Do stracenia mamy niewiele, a do zyskania ustrój prawdziwie demokratyczny, w którym obywatel przestaje być pionkiem na szachownicy, na której swój mecz szachowy rozgrywa cała plejada skłóconych, ale przede wszystkim nieudolnych graczy. Instrumenty demokracji bezpośredniej stanowiłyby niewątpliwie szansę na bardziej funkcjonalny proces decyzyjny w Polsce i kontrolę obywateli nad poczynaniami polityków, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i państwowym.

W takiej sytuacji każdemu byłoby łatwiej wypowiedzieć słowa: „To moja Ojczyzna”. Bez wielkiego patosu, bez nadmiaru patriotyzmu – tak po prostu... Z przekonaniem i dumą. Z czasem ukształtowałoby się społeczeństwo obywatelskie, a więc uczestniczące, aktywne politycznie, pragmatyczne i zaangażowane. Bez aktywnego społeczeństwa obywatelskiego prawdziwa demokracja nie ma szans na przetrwanie i na odwrót – bez rzeczywistej, oddolnej i bezpośredniej demokracji nie rozwinie się nigdy społeczeństwo obywatelskie.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale model demokratycznej zmiany w Polsce związany jest bezpośrednio z nowelizacją Konstytucji. Przy czym odpowiednia zmiana ustawy zasadniczej musi zostać zainicjowana poza polityką partyjną – na skutek oddolnej, obywatelskiej woli Narodu. To wiąże się ze zmianą politycznej wyobraźni w polskim społeczeństwie.

Nie ma się co łudzić. Elity partyjno-państwowe nie dopuszczą nigdy dobrowolnie „głupiego ludu” do współudziału w projekcie „dziel

i rządź”. To obywatele powinni sobie sami uświadomić, że są faktycznym suwerenem w ich państwie i walczyć o ich prawo do współrządzenia. Obecna Konstytucja jest natomiast bardzo wygodna dla rządzących. Jest tak niejasna, nieprecyzyjna, sprzeczna i obwarowywana tyloma ustawami, że w konsekwencji łatwo ją interpretować na wszelkie możliwe sposoby.

Kolejną ważną reformą, która winna zostać przeprowadzona w Polsce, jest zmiana aktualnego systemu wyborczego, będącego obecnie farsą demokracji. System opierający się na tzw. listach partyjnych służy wielkim partiom politycznym, ale na pewno nie obywatelom. Jest to „zakłęte koło”, z którego wyjście możliwe jest tylko poprzez przekonanie społeczeństwa, że jest ono rzeczywistym suwerenem, a współrządzenie państwem przez obywateli dla obywateli to jego naturalne i demokratyczne prawo. Nikt w demokratycznym państwie nie ma przywileju absolutnego posiadania władzy oprócz suwerena, czyli społeczeństwa obywatelskiego.

Istotne jest uświadomienie obywateli, że może być inaczej i przede wszystkim może być lepiej. Potrzebna jest ewolucja zamiast rewolucji. Edukacja polegająca na uświadomieniu sobie faktu, że Polska jest naszą wspólną własnością, a my jesteśmy współdecydentami we własnym państwie. Zmiana gabinetów rządowych czy nawet zwycięstwo partii opozycyjnej w kolejnych wyborach nie zmieni polskiej semidemokracji.

Przedstawiony w tym rozdziale model systemu politycznego z uwzględnieniem demokracji bezpośredniej w Polsce nie ma na celu całkowitego przejścia szwajcarskiego modelu rządzenia państwem. Sugeruje jedynie możliwe połączenie form demokracji parlamentarnej ze skutecznymi formami demokracji bezpośredniej. Mam nadzieję, że

po lekturze tego swoistego przewodnika po demokracji bezpośredniej w Polsce marzenia o funkcjonalnym i demokratycznym państwie wydają się może trochę bardziej realne do spełnienia.



*Część II*

*Jak zreformować  
polskie referenda?  
14 punktowych  
postulatów zmian*

*Piotr Trudnowski*

## **2.1 Wprowadzenie: propozycje reform *a la carte***

Polskie prawo o referendach ogólnokrajowych i lokalnych wielokrotnie było przedmiotem krytyki. W ostatnich latach w wymiarze ogólnopolskim najsilniejszym pretekstem do jej formułowania było referendum zarządzone na 15 października 2023 r., które odbyło się wraz z wyborami do Sejmu i Senatu. Niszowe i często teoretyczne dotąd rozważania naukowców, ekspertów i aktywistów stały się nagle tematem debaty publicznej, a nawet jednym z ważnym elementów dyskusji w toku trwającej w 2023 r. kampanii wyborczej.

Doświadczenia referendum z 15 października wydają się znakomitym pretekstem do tego, by rozproszone dotychczas postulaty i pomysły spróbować podsumować i zestawić w szeroki pakiet postulatów zmian dotyczących organizacji referendów w Polsce.

Ani Instytut Demokracji Bezpośredniej, ani też będąca operatorem tego zadania Fundacja Potrafisz Polsko! nie brały udziału w kampanii referendalnej. Decyzja ta wynikała właśnie z krytycznej oceny obowiązującego prawa będącego wyjątkowo nieprecyzyjnym i uchylającym szeroko drzwi różnym patologiom w czasie prowadzenia kampanii. Zamiast tego zdecydowaliśmy się wykorzystać ten czas do sformułowania szeregu krytycznych uwag i konkretnych postulatów reformy procedury referendalnej w Polsce.

Niniejszy rozdział naszej książki ma właśnie charakter takiej propozycji – swoistego projektu założeń zmian w prawie o referendach wraz z uzasadnieniem.

Jednocześnie założeniem rozdziału jest jego elastyczny charakter. Nie proponujemy w nim kompleksowej reformy, a formułowane postulaty

oczywiście są ze sobą kompatybilne i wskazane byłoby przeprowadzenie ich łącznie, ale jednocześnie mogą być realizowane w oderwaniu od siebie. Mamy nadzieję, że radykalnie zwiększa to szanse na realizację przynajmniej części z nich.

Wśród przedstawionych pomysłów są zarówno te wymagające zmian na poziomie Konstytucji, jak i zmian ustawowych czy nawet praktycznego funkcjonowania organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesu referendalnego. Nie ograniczają się wyłącznie do procedur referendalnych, ale także punktowo innych elementów demokracji bezpośredniej (obywatelska inicjatywa ustawodawcza, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, zgłaszanie kandydatów w wyborach etc.).

Wreszcie wśród tych propozycji pojawiają się także pomysły wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zupełnie nowych form partycypacji obywatelskiej i demokracji bezpośredniej – takich jak panele obywatelskie czy weto ludowe.

Oznacza to, że każdy z 14 postulatów może być zrealizowany osobno, a i tak oznaczać będzie istotny krok w stronę polepszenia warunków korzystania z podstawowych narzędzi demokracji bezpośredniej. Liczymy, że dzięki temu proponowane rozwiązania będą miały szansę na rychłe uwzględnienie w pracach parlamentarnych, a osobne fragmenty propozycji znajdą zainteresowanie w różnych środowiskach naukowych, politycznych i pozarządowych.

Mamy nadzieję, że odejście od założenia „kompleksowej reformy” w stronę „propozycji zmian *a la carte*” oddali argumenty dotyczące braku politycznej większości dla przeprowadzenia zmian wymagających większości konstytucyjnej. W punktach wymagających zmian w ustawie zasadniczej przedstawiono argumenty na rzecz możliwości jej osiągnięcia,



niemniej cały szereg postulatów jest możliwy do wprowadzenia w życie zwykłą sejmową większością.

Nim jednak przejdziemy do przedstawienia szczegółowych propozycji, warto rozpocząć od krótkiej retrospekcji, tj. przypomnienia okoliczności, w których powstawało obowiązujące do dziś prawo dotyczące rozmaitych instytucji demokracji bezpośredniej z Konstytucją RP oraz ustawą o referendum ogólnokrajowym na czele.

## **2.2 Długa geneza dzisiejszych problemów**

Podstawowe regulacje dotyczące referendum i innych mechanizmów demokracji bezpośredniej mają swoje źródło w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dla porządku należy przypomnieć, że właśnie w ustawie zasadniczej zagwarantowano zasadę suwerenności narodu i prymatu jego politycznej woli (art. 4), podstawowe gwarancje dotyczące referendum ogólnokrajowych w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), referendum dotyczącego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90), referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji RP (art. 235) oraz referendum lokalnych (art. 170).

Również ustawa zasadnicza gwarantuje inne mechanizmy wpływu obywateli na proces stanowienia prawa oraz możliwość pełnienia funkcji kontrolnej czy inicjacyjnej w decyzjach władz publicznych. Wymienić należy tu m.in. prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61), prawo do petycji (art. 63) czy wreszcie inicjatywę obywatelską w zakresie wnoszenia projektów ustaw do Sejmu (art. 118).

### **Konstytucyjny paradoks**

W tym kontekście warto przypomnieć również, że sama Konstytucja została zatwierdzona właśnie w drodze referendum ogólnokrajowego. Odbłyło się ono na podstawie przepisów tzw. Małej Konstytucji, tj. Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 2023 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Zarządzono je na dzień 25 maja 1997 r. W głosowaniu udział wzięło 12 137 136 osób, czyli 42,86% uprawnionych do głosowania. Za przyjęciem ustawy zasadniczej opowiedziało się 6 396 641 osób, a więc 53,45% głosujących w sposób ważny. Przeciw było 5 570 493, to jest 46,55% ważnie oddanych głosów.

Podkreślenia wymaga zatem niska legitymizacja demokratyczna tego aktu prawnego wynikająca zarówno z frekwencji w głosowaniu referendalnym, jak i niewielkiej różnicy pomiędzy głosami oddanymi „za” a głosami oddanymi „przeciw” nowej Konstytucji.

Zwraca szczególną uwagę, budząc szereg kontrowersji w tym kontekście, właśnie kwestia frekwencji w głosowaniu nad zatwierdzeniem ustawy zasadniczej. Wszak jej art. 125 stanowi wprost, że wynik referendum jest wiążący wówczas, gdy weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Ustanowienie tego – zaporowego w przypadku większości referendum, ale też będącego źródłem późniejszych niedoskonałości ustawy o referendum ogólnokrajowym – progu wydarzyło się zatem w efekcie głosowania, w którym tenże warunek spełniony nie został.

Oczywiście, wydarzyło się to zgodnie z prawem, bo wspomniana ustawa konstytucyjna z 1992 r. nie wymagała przekroczenia kworum połowy uprawnionych.

Warto mieć świadomość faktu, że wcześniejsza i obowiązująca przed referendum konstytucyjnym Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum również przewidywała wymóg udziału ponad połowy uprawnionych do głosowania dla wiążącego charakteru głosowania, czyniąc jednak wyjątek właśnie dla referendum konstytucyjnego. Zgodnie z jej art. 13 ust. 2 „Przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu”. Należy też nadmienić, że te wyjątkowe przepisy w pewnej formie zostały również „przeniesione” do zatwierdzonej 25 maja 1997 r. Konstytucji. Otóż pięćdziesięcioprocentowy próg obowiązuje według niej w dwóch z trzech wyróżnionych typów referendum ogólnokrajo-

wych: w głosowaniach w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz w głosowaniach dotyczących wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Tymczasem w trzecim z nich, tj. w referendum zatwierdzającym zmianę Konstytucji RP, próg nie jest już wymagany. Zgodnie z art. 235 ust. 6:

„Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących”.

Sformułowanie takich przepisów jest dowodem tego, że ustrojodawca był świadom zaporowego charakteru wymogu osiągnięcia ponad pięćdziesięcioprocentowej frekwencji w głosowaniu.

### **Referendum akcesyjne: źródło problemów**

Wszystkie kolejne referenda ogólnokrajowe w III RP – począwszy od referendum akcesyjnego w czerwcu 2003 r., przez referendum „powyborcze” zarządzone z inicjatywy prezydenta Bronisława Komorowskiego na wrzesień 2015 r., aż po referendum „wyborcze” przeprowadzone w październiku 2023 – odbywały się na podstawie Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym.

To właśnie pierwsze z tych ogólnokrajowych głosowań, dotyczące specyficznej sytuacji wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, było kontekstem, w którym formułowano obowiązujące do dziś przepisy.

Projekt ustawy, nad którym pracował i który ostatecznie po pewnych zmianach uchwalił parlament, był projektem przedstawionym w październiku 2002 r. przez ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Jego oficjalnym i podstawowym uzasadnieniem było

dostosowanie przepisów o referendach do przyjętej pięć lat wcześniej Konstytucji RP, a także harmonizacja części rozwiązań z obowiązującymi wówczas przepisami wyborczymi.

Od początku jednak było oczywiste, że przepisy te pisane były „na miarę” planowanego referendum ws. wejścia Polski do Unii Europejskiej. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, jako swoisty polityczny patron zarówno nowej Konstytucji, jak i przebiegu procesu akcesyjnego, był w oczywisty i naturalny sposób zainteresowany zaproponowaniem i wejściem w życie przepisów, które po pierwsze potwierdzą „adekwatność” przepisów Konstytucji do rzeczywistości politycznej, a po drugie dadzą mandat do szczęśliwego finału procesu akcesyjnego.

Jednocześnie klasa polityczna świadoma była, szczególnie wobec doświadczeń z niesatysfakcjonującą frekwencją w referendum konstytucyjnym, że osiągnięcie progu wiążącego charakteru referendum w wysokości przewidzianej ustawą zasadniczą będzie wyzwaniem niezwykle trudnym. Jakkolwiek zaproponowane wówczas przepisy przewidywały możliwość ratyfikacji umów międzynarodowych po referendum, które z uwagi na zbyt niską frekwencję miało charakter niewiążący, to tym niemniej porażka frekwencyjna byłaby niezwykle bolesnym sygnałem osłabiającym legitymizację podjętej decyzji.

Dlatego też ustawowe regulacje, szczególnie w ich ostatecznym uchwalonym brzmieniu, zawierały szereg rozwiązań ułatwiających osiągnięcie progu frekwencji. W tym upatrywać należy zatem źródła niezwykle liberalnych rozwiązań dotyczących kwestii kampanii referendalnej, a w szczególności jej finansowania. Nadmienić należy, że choćby we wcześniejszej ustawie z 1995 r. ustrojodawca przewidywał potencjalne kłopoty związane z finansowaniem agitacji referendalnej, uprawniając

Państwową Komisję Wyborczą do wydania szczegółowych wytycznych w tym zakresie np. w sytuacji, gdy dochodzi do nakładania się na siebie kampanii referendalnej i wyborczej. W ustawie z 2003 r. brak już analogicznego rozwiązania, które jako żywo przydałoby się zarówno przy okazji „okołowyborczych” referendów ogólnokrajowych tak w 2015, jak i 2023 r.

Również obawy o frekwencję były źródłem późniejszej decyzji, by ostatecznie dopuścić możliwość przeprowadzenia głosowania dwudniowego. Przepisy umożliwiające dwudniowe głosowanie znalazły się w ostatecznej wersji ustawy w efekcie poprawek senackich.

Jak wykazywano w czasie debaty dotyczącej tego rozwiązania – wedle prowadzonych wówczas badań rozciągnięcie referendum na dwa dni miało szansę podnieść prognozowaną frekwencję w głosowaniu ws. wejścia Polski do Unii Europejskiej o 8 punktów procentowych. Jak się okazało – było to dokładnie te 8 punktów procentowych, które przesądziły jednoznacznie o ważności głosowania w dniach 7–8 czerwca 2003 r.

Na cały szereg potencjalnych przyszłych problemów z przepisami ustawy zwracano uwagę w toku prac parlamentarnych. Debata osadzona była oczywiście w kontekście sporów o stosunek do wejścia do Unii Europejskiej. Zasadniczymi krytykami przedstawionych rozwiązań były ugrupowania prawicowe: zarówno te mniejsze wprost występujące przeciwko akcesji, jak i „eurorealistyczne” i opowiadające się za wejściem Polski do UE Prawo i Sprawiedliwość. Z kolei co do zasady ugrupowania ówczesnej koalicji rządzącej – SLD i PSL – jak i jednoznacznie proeuropejska Platforma Obywatelska opowiadały się wyraziście za sprawnym procedowaniem ustawy i liberalnym formułowaniem przepisów. Wśród sygnalizowanych wówczas problemów wyróżnić należy szczególnie

te zarzuty, których słusność potwierdziły kolejne głosowania, ze szczególnym uwzględnieniem referendum z 2023 r. Posłowie zwracali uwagę na problemy związane z szerokim katalogiem podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej. Na gruncie ustawy dopuszczone są wszak wszelkie organizacje pozarządowe bez żadnych limitów środków czy ograniczenia źródeł ich pochodzenia.

Od początku podkreślano, że może to prowadzić do sytuacji, w której kampania referendalna będzie prowadzona w oparciu o finansowanie zagraniczne, a mówiąc wprost – że środki z państw członkowskich Unii Europejskiej będą wprost wykorzystywane do agitacji na rzecz wstąpienia Polski do Wspólnoty.

Zwracano również uwagę na możliwość angażowania w kampanię – zarówno informacyjną, jak i wprost referendalną – zasobów państwowych. Podkreślano, że może prowadzić to do swoistej nierównowagi stron debatujących o stanowisku w głosowaniu. Jak pokazał co najmniej przykład referendum z 2023 r. i budząca na szeroką skalę negatywne emocje kwestia kampanii prowadzonych przez fundacje spółek skarbu państwa – obawy były ze wszech miar słuszne.

Pewnym gorzkim paradoksem jest zresztą, że inicjatorem referendum w 2023 r. i praktycznym „wykonawcą” wykorzystania omawianych liberalnych przepisów był obóz polityczny reprezentujący tę stronę wcześniejszej o 20 lat debaty, która przed takim zachowaniem przestrzegąca.

Z kolei przedstawiciele ugrupowań (i ich sukcesorów na scenie politycznej) odpowiedzialnych za uchwalenie liberalnych przepisów w 2003 r. byli najsurowszymi krytykami ich wykorzystania 20 lat później. Tyczyło się to zresztą nie tylko kwestii niejasności finansowych i swoistej „wolnej amerykanki” w zakresie prowadzenia kampanii refe-

rendalnej, ale również samego pomysłu łączenia referendum z dniem głosowania, co przepisy umożliwiały i wprost przewidywały od samego początku prac.

Ostatecznie 28 marca 2003 r., na dwa i pół miesiąca przed faktycznym terminem głosowania w sprawie akcesji, ustawę podpisał Prezydent RP. Jeszcze w maju zdążono ustawę znowelizować, uzupełniając jej drobne braki, jak i dopuszczając podawanie informacji o frekwencji referendalnej. Miało to również oczywisty wymiar profrekwencyjny.

Wreszcie, nadmienić należy, że ustawa z 2003 r. została również zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Swoje wnioski do sądu konstytucyjnego skierowały dwie grupy prawicowych posłów. Również w imponującym tempie – 27 maja, dwa miesiące po wejściu ustawy w życie i na dwa tygodnie przed faktycznym referendum akcesyjnym – sędziowie zdążyli potwierdzić konstytucyjność przepisów. Wyrok (K 11/03) tyczył się również między innymi budzących tak wielkie emocje kwestii szerokiego katalogu podmiotów dopuszczonych do kampanii referendalnej oraz liberalnych zasad jej finansowania.

Ostatecznie referendum akcesyjne zakończyło się sukcesem. Dzięki przyjętym przepisom było jedynym głosowaniem referendalnym w historii III RP, w którym udało się przekroczyć próg frekwencji decydujący o wiążącym charakterze głosowania.

Udział w nim wzięło 58,8% uprawnionych do głosowania, czyli 17 576 714 obywateli. Głosy za akcesją oddało 77,45% z nich (13 514 872 głosów), przeciw było 22,55% (3 935 655 głosów).



## **Po 20 latach czas na rewolucję**

Jak pokazują przykłady referendum konstytucyjnego i akcesyjnego – polskie prawo o referendum ogólnokrajowym jest niedoskonałe. W najważniejszym, ustrojodawczym głosowaniu z 1997 r. nie udało się osiągnąć ustanowionego w nim progu ważności.

W niezwykle istotnym dla losów Polski głosowaniu akcesyjnym udało się to niewielką przewagą dzięki niezmiernie liberalnym przepisom, błyskawicznym pracom legislacyjnym (uchwalenie ustawy 14 marca 2003 r., nowelizacja z 10 maja 2003 r.) i pokrewnym (wyrok TK z 27 maja 2003 r.), wreszcie dzięki wprowadzeniu na ostatniej prostej rozwiązań „skrojonych na miarę” tego referendum (dwudniowe głosowanie, podawanie informacji o frekwencji).

Warto przy tej okazji zauważyć, że gdyby przeciwnicy akcesji zbojkotowali głosowanie – jak robią to często przeciwnicy referendum na szczeblu samorządowym czy bojkotujący głosowania w referendach ogólnokrajowych w 2015 i 2023 r. – próg wiążącego charakteru nie zostałby osiągnięty. Trudno o lepszy dowód na konieczność zmian w tym zakresie.

26 lat od wejścia w życie Konstytucji RP i 20 lat od uchwalenia ustawy o referendum ogólnokrajowym kompleksowy namysł nad modyfikacją regulacji dotyczących demokracji bezpośredniej wydaje się więcej niż niezbędny.

Najlepszym argumentem za tym są nie tylko zmiany społeczne, polityczne i technologiczne ostatniego dwudziestolecia, ale też raczej przynębiające losy obu „poakcesyjnych” referendum ogólnokrajowych, jak i dziesiątek referendum lokalnych na przestrzeni minionych lat. Omówimy je już szczegółowo w kolejnych podrozdziałach.

## **2.3 Jak zmienić referendum ogólnokrajowe?**

Pierwszy pakiet postulowanych przez nas zmian i rekomendacji w największym stopniu dotyczy przepisów i procedur związanych z najważniejszym z narzędzi demokracji bezpośredniej: referendum ogólnokrajowym.

To właśnie ustawa o referendum ogólnokrajowym powinna być punktem wyjścia naprawy obecnego ustroju w kierunku większej partycypacji społecznej i podmiotowości niepartyjnych środowisk obywatelskich, czego najlepszym dowodem są doświadczenia referendum 15 października 2023 r.

Jednocześnie to zmiana na poziomie ogólnokrajowym ma szansę w największym stopniu wzbudzić zainteresowanie opinii publicznej i stać się centralnym punktem namysłu politycznego i ustrojowego, a co za tym idzie – zwiększyć świadomość społeczną i medialną wyzwań również odnośnie do procedur i przepisów na szczeblu lokalnym oraz potrzeby wprowadzenia szeregu ustrojowych innowacji w polskim systemie politycznym.

### **2.3.1 Referendum ogólnokrajowe: bezprogowe lub z obniżonym progiem**

Opisane w poprzednim podrozdziale okoliczności referendum konstytucyjnego, akcesyjnego oraz głosowań w referendach ogólnokrajowych we wrześniu 2015 i październiku 2023 r. wydają się najpoważniejszym i wystarczającym argumentem na rzecz konieczności obniżenia lub całkowitej likwidacji progu ważności referendum.

Najlepszym i docelowym rozwiązaniem wydaje się całkowite zrezygnowanie z progu frekwencji koniecznej do wiążącego charakteru referendum. W praktyce bowiem właśnie jego całkowita likwidacja oznaczać będzie instytucjonalną korektę... profrekwencyjną.

Dzisiejsze prawo sprawia, że przeciwnicy konkretnego rozstrzygnięcia, będący częstokroć w społecznej mniejszości, jeśli chodzi o opinię w konkretnej sprawie, mogą skutecznie doprowadzić do porażki referendum, dysponując siłą głosu znacznie mniejszą niż potrzebna do zwycięstwa określonej opcji. W efekcie zamiast prowadzić agitację na rzecz konkretnego rozstrzygnięcia referendalnego, angażują swoje zasoby do prowadzenia kampanii antyfrekwencyjnej. Rozważmy to na przykładzie.

### **Próg referendalny to destrukcyjne narzędzie w rękach mniejszości**

Wyobraźmy sobie, że rządzący chcą przeprowadzić referendum ws. zgody na budowę elektrowni jądrowej w Polsce. Inicjatywa ma zapewnić trwałość politycznej decyzji i zobowiązywać kolejne rządy i większości parlamentarne do kontynuowania strategicznej inwestycji, której realizacja rozpisana jest na dekady, a koszty liczone w dziesiątkach, jeśli nie setkach miliardów złotych.

Jednocześnie badania opinii wskazują na zdecydowaną przewagę zwolenników energetyki jądrowej w polskim społeczeństwie. Tak jest w rzeczywistości, a nie jedynie w hipotetycznym scenariuszu – zgodnie z badaniami CBOS poparcie „dla atomu” po wybuchu wojny na Ukrainie w listopadzie 2022 r. osiągnęło rekordowy poziom 75% wskazań respondentów. Przeciwnicy stanowią zaledwie 13% badanych. Przeciwnicy są więc świadomi widma porażki. Jednocześnie badania przedreferendalne mogą wskazywać, że przekonanych do udziału w referendum

jest zaledwie 55% uprawnionych do głosowania, a spośród nich  $\frac{2}{10}$  (czyli ok. 11% wszystkich uprawnionych do głosowania) stanowią przeciwnicy elektrowni jądrowych.

Biorąc udział w referendum, przeciwnicy powinny spodziewać się sromotnej klęski. Zgodnie z powyższym modelem przy frekwencji 55% wyniki będą kształtowały się następująco: 80% głosów za, 20% przeciw budowie elektrowni jądrowych. Referendum będzie wiążące, a legitymizacja do kontynuowania strategicznej inwestycji niezaprzeczalna.

Co jednak, jeżeli dobrze zorganizowana mniejszość podejmie się aktywności na rzecz bojkotu referendum? Jeżeli założymy ich 80% skuteczność w przekonywaniu swoich zwolenników do konkretnej postawy względem głosowania bezpośredniego – blisko 9% uprawnionych planujących wcześniej udział w głosowaniu przyłączy się do bojkotu.

W efekcie do referendum przystąpi zaledwie 46% uprawnionych do głosowania, więc zgodnie z obowiązującym dziś prawem nie będzie ono miało charakteru wiążącego. Co prawda jego ostateczny wynik będzie dużo bardziej korzystny dla zwolenników energetyki jądrowej w Polsce – odsetek zwolenników wśród wszystkich głosujących osiągnie grubo ponad 90% – ale nie będzie to miało istotnego znaczenia z prawnego punktu widzenia. Werdykt utraci swoją legitymizację, a w przyszłości możliwe będzie wycofanie się z rozpoczętej inwestycji.

## **Przypadki głosowania akcesyjnego i referendum 15 października 2023 r.**

Scenariusz ten nie ma przecież charakteru wyłącznie hipotetycznego. Zachowując daleki sceptycyzm wobec kształtu pytań w referendum z 15 października 2023 r., należy zwrócić uwagę, że jego wyniki, pomimo braku frekwencji, były jednoznaczne.

Przeciwko „wyprzedazy majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki” wypowiedziało się 96,49% oddających ważne głosy. Przeciwko „podniesieniu wieku emerytalnego, w tym przywróceniu podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn” oddano 94,61% ważnych głosów. Przeciwko „likwidacji bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi” opowiedziało się 96,04% oddających głosy ważne. Na „nie” w sprawie „przyjęcia tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską” zagłosowało 96,79% ważnie głosujących.

Równocześnie ze względu na powodzenie bojkotu i zaledwie 40% frekwencję – głosowanie nie tylko nie miało zgodnie z obowiązującym prawem charakteru wiążącego, ale też w powszechnej opinii zostało odebrane jako nieistotne.

Na drugim biegunie znajduje się przypadek omawianego już referendum akcesyjnego. Należy z całą stanowczością podkreślić, że gdyby w 2003 r. przeciwnicy wejścia Polski do Unii Europejskiej zadziały w sposób „taktyczny”, a nie pryncypialny, ich sprzeciw wobec akcesji odcisnąłby się dużo trwalszym piętnem na legitymizacji procesu dołączania Polski do europejskiej wspólnoty.

Uprawnionych do głosowania było wówczas niespełna 30 mln osób. Udział w referendum wzięło nieco ponad 17,5 mln z nich, co zaowocowało frekwencją na poziomie 58,85% – o niespełna 9 punktów procentowych powyżej progu wiążącego charakteru. Wynik wydawał się jednoznaczny i dający silną legitymizację akcesji – 77% głosów „na tak” względem zaledwie 23% głosów „na nie”.

W samym głosowaniu jednak „na nie” zagłosowało blisko 4 mln wyborców. Co by było, gdyby te osoby zdecydowały się na taktyczny bojkot referendum? Frekwencja oscyłowałaby w granicach 45%, a więc wynik najważniejszego z bezpośrednich głosowań w III RP byłby niewiązący! Tym samym zaś – referendum zakończyłoby się kląpą, brakowałoby społecznego aktu potwierdzenia woli dołączenia do Unii Europejskiej, a nieudane referendum na lata stałoby się silnym argumentem dla eurosceptyków podnoszących o nieprawomocności akcesji przy braku jej konstytucyjnego, narodowego zatwierdzenia w wiążącym głosowaniu.

### **Komisja Wenecka przeciwko progom**

Identyczny tok rozumowania w przypadku progów referendalnych prezentowała na przestrzeni minionych lat Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, zwana powszechnie Komisją Wenecką. Organ ten, formalnie będący jedynie ciałem doradczym Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego, jest powszechnie uznawany za najwyższy autorytet w sporach prawnych, konstytucyjnych, odnośnie do procedur wyborczych, referendalnych i innych narzędzi demokratycznych.

W 2007 r. Komisja Wenecka przyjęła dokument pt. „Warunki dobrej praktyki referendalnej”. W zasadniczej części tego stanowiska czytamy, że:

„Wskazane jest, aby nie określać poniższych kategorii:

- a. kworum frekwencyjne (progowe, procent minimum), ponieważ kumuluje niebiorących udziału w głosowaniu z głosującymi przeciw;
- b. kworum aprobowane (aprobata minimalnego procenta zarejestrowanych wyborców), ponieważ powstaje ryzyko powstania trudnej sytuacji politycznej w przypadku przyjęcia projektu prostą większością głosów na poziomie niższym od przyjętego progu frekwencji”.

Z kolei w dalszej części dokumentu zawarto memorandum uzasadniające to stanowisko. W zakresie progu frekwencyjnego jest ono tożsame z przedstawioną w niniejszym podrozdziale argumentacją. Przytoczmy te fragmenty:

„Frekwencja na poziomie kworum (minimalna) oznacza, że w interesie przeciwników propozycji jest raczej wstrzymanie się od głosu, niż głosowanie przeciw. Jeżeli np. 48% wyborców popiera propozycję, 5% jest przeciw, a 47% nie chce głosować, to tylko 5% przeciwników potrzebuje opuścić głosowanie w celu narzucenia swojego stanowiska, choć będą oni w mniejszości. Ponadto, ich nieobecność w kampanii może prowadzić do zwiększenia liczby wstrzymujących się do głosu i w ten sposób zwiększyć prawdopodobieństwo braku kworum. Zachęcanie do wstrzymywania się, jak też narzucanie poglądów mniejszości jest dla demokracji szkodliwe. Ponadto, w przypadku słabej opozycji budzi się silna pokusa fałszowania frekwencji. Aprobata przez kworum (poparcie na minimalnym poziomie procentowego udziału wyborców) może być również bezwoc-

na. Kworum wymagane do aprobaty może być tak wysokie, że wprowadzenie zmiany stanie się nadmiernie trudne. Jeżeli tekst zostanie zaaprobowany – nawet przy znacznej przewadze – przez większość wyborców bez osiągnięcia kworum, to polityczna sytuacja staje się bardzo niewygodna, ponieważ większość będzie miała uczucie, że została pozbawiona zwycięstwa bez dostatecznej przyczyny; ryzyko pokusy sfalszowania frekwencji jest takie samo jak w przypadku frekwencji na poziomie kworum”.

Warto podkreślić, że powyższe stanowisko Komisji Weneckiej zostało podtrzymane przy okazji rewizji dokumentu w 2022 r. Z tym zastrzeżeniem, że jako dopuszczalne – choć nierekomendowane – uznano stosowanie progu frekwencji w przypadku głosowań dotyczących fundamentalnej problematyki konstytucyjnej.

Nie sposób zatem nie zauważyć, że powyższe standardy stoją w całkowitej sprzeczności z polskim stanem prawnym. Progi frekwencji obowiązują u nas bowiem w referendach „niższych rangą”, zaś jak wspomniano wcześniej nie obowiązują właśnie w przypadku zatwierdzenia zmiany Konstytucji. Czyli w materii, w której są one przez Komisję Wenecką dopuszczane.

### **Bezprogowa alternatywa**

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się zatem ustanowienie dla referendów ogólnokrajowych identycznych zasad jak te obowiązujące w przypadku głosowania zatwierdzającego zmianę Konstytucji oraz tych, które obowiązywały w przypadku jej ustanawiania. Należy przyjąć, że brak progu frekwencji w praktyce zwiększy średnią frekwencję w głosowa-



niach – szczególnie w tych sprawach, w których mamy do czynienia z faktyczną polaryzacją postaw w społeczeństwie. Nie będąc pewnym wyniku, obie strony sporu prowadzić będą agitację na rzecz głosowania w referendum zgodnie z określoną rekomendacją. To szczególnie istotne, biorąc pod uwagę, że referenda ogólnokrajowe największy sens mają właśnie w tych przypadkach, w których wynik nie zdaje się z góry przesądzony, a opinie społeczeństwa wydają się podzielone w umiarkowanie proporcjonalny sposób.

Dodatkowo warto podkreślić, że w systemach politycznych o rozwiniętej kulturze bezpośredniodemokratycznej progi frekwencji nie są wymagane, a frekwencja na poziomie 30–40% nie jest niczym wstydlivym. System polityczny powinien premiować aktywnych obywateli – raczej nagradzać zaangażowanych w procesy demokratyczne uwzględnieniem ich opinii, niż karać aktywnych nieuwzględnieniem ich zdania. Dziś sytuacja jest odwrotna – to bierność okazuje się systemowo premiowana.

### **Fetysz frekwencji**

Przy tej okazji powinniśmy dostrzec pewien paradoks systemu wyborczo-referendalnego. Próg frekwencyjny jest wymagany dla wiążącego charakteru referendum, a jednocześnie nie jest wymagany w przypadku wyborów.

Biorąc pod uwagę pierwsze tury wyborów prezydenckich, samorządowych, parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego oraz referendów od 1989 do 2023 r., można w prosty sposób policzyć, że Polacy mogli chodzić do urn w głosowaniach ogólnopolskich aż 36 razy. Próg frekwencji na poziomie 50% osiągnięto w nich... zaledwie 13 razy! Udało się go przekroczyć tylko w jednym referendum ogólnokrajowym.

50% obecności przy urnach nie udało się uzyskać w żadnym z głosowań w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tylko raz – w 2018 r. – przekroczone próg w wyborach samorządowych. Wcześniej siedmiokrotnie frekwencja była niższa niż połowa liczby uprawnionych do głosowania. Na 11 głosowań parlamentarnych ledwie nieco w ponad połowie (6) głosowaniach udało się przekroczyć próg. W 5 przypadkach do urn popatygowała się mniej niż połowa mogących głosować w wyborach do Sejmu i Senatu.

### **Jak zmienić prawo?**

Jak wiadomo, próg 50% frekwencji ma umocowanie konstytucyjne. W związku z tym jego zmiana wymaga ponadstandardowego porozumienia politycznego. Dlatego dopuszczalne zdaje się poszukiwanie w tym zakresie kompromisów. Wydaje się, że akceptowalnym rozwiązaniem byłoby zawarcie w Konstytucji przepisów przejściowych, które początkowo obniżyłyby próg do poziomu np. 40%, po 4 latach do 30%, a dopiero później weszłoby w życie całkowite jego zniesienie. Czas ten mógłby zostać wykorzystany na edukację i dostosowanie przepisów o referendach do nowych realiów w pozostałym zakresie. Dodatkowo godne rozważenia wydaje się również dopuszczenie do ustanowienia progu 50% w przypadku zmiany Konstytucji, co jest zgodne z przywoływanym stanowiskiem Komisji Weneckiej. Rozważyć można również ewentualne zachowanie go dla przypadku zmieniającego wcześniejszą decyzję podjętą z osiągnięciem tego progu. W polskich realiach dotyczyłoby to wyłącznie budzącej istotne obawy części opinii publicznej kwestii przynależności do Unii Europejskiej. Zachowanie takich wyjątków oddaliłoby zagrożenia związane z ewentualną zmianą ustroju lub scenariuszem „polEXIT-u” przy małej frekwencji referendalnej.

### **2.3.2 Obligatoryjne referendum na wniosek obywateli**

Kolejną niezbędną zmianą rangi konstytucyjnej dotyczącą materii referendum ogólnokrajowego jest urealnienie w ustawie zasadniczej przepisów dotyczących referendum na wniosek obywateli. Konieczne wydaje się wprowadzenie do niej przepisu, który określi, że po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów referendum jest rozpisywane bez dodatkowej zgody polityków.

Jak w pierwszej części niniejszej książki celnie przekonywał prof. Mirosław Matyja – polski system polityczny zaczyna się i kończy na Sejmie. Do niego również prowadzą bezwzględnie wszelkie formy ogólnokrajowej inicjatywy politycznej związanej z mechanizmami demokracji bezpośredniej. Czy tyczy się to wniosku o rozpisanie referendum, czy obywatelskiego projektu ustawy, Polacy mogą zbierać setki tysięcy albo i miliony podpisów pod swoimi propozycjami, a sejmowa większość dalej może te wnioski lekceważyć.

#### **Miliony podpisów do niszczarki**

Tak też bywało wielokrotnie na przestrzeni lat. Za rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007–2015 taki los spotkał ważne obywatelskie inicjatywy referendalne.

W 2013 r. zebrano ponad 950 tys. (blisko dwukrotnie więcej niż wymagane 500 tys.!) podpisów pod referendum ws. reformy edukacji zakładającej rozszerzenie obowiązku szkolnego o dzieci sześćioletnie, a także kilku innych kwestii związanych z systemem edukacji. Inicjatywa ta została przez sejmową większość odrzucona niewielką większością (232 za odrzuceniem wobec 222 głosów poparcia dla referendum).

Rok wcześniej, w 2012 r., podobny los spotkał referendalną inicjatywę NSZZ „Solidarność” w sprawie zablokowania reformy wieku emerytalnego. W tej sprawie złożono blisko trzykrotnie większą od wymaganej liczbę podpisów – było ich 1,4 mln.

Analogicznie wyglądała sytuacja za rządów Prawa i Sprawiedliwości, choć tylko raz złożono w Sejmie odpowiednią liczbę podpisów pod wnioskiem referendalnym. Znową sprawą dotyczyła się polityki edukacyjnej. W 2017 r. zebrano ponad 910 tys. podpisów – znową blisko dwa razy więcej od obowiązującego minimum – na rzecz głosowania w sprawie zatrzymania reformy edukacji obejmującej m.in. likwidację gimnazjów. Środowiska rodziców wraz ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego spotkały się ze sprzeciwem ze strony rządzącej większości – przeciw było 236 posłów. Blisko milion podpisów w sprawie tak ważnej jak edukacja – kolejny raz trafiło do sejmowej niszcarki.

### **Teoretyczna większość konstytucyjna**

Losy powyższych projektów sprawiły, że formułowany przez środowiska obywatelskie i eksperckie postulat obligatoryjnego referendum na wniosek obywateli „przejmowany” był przez wiodące ugrupowania opozycyjne. W 2013 r. stosowny projekt zmiany Konstytucji złożyło w Sejmie Prawo i Sprawiedliwość. Wśród kilku postulatów znalazł się właśnie ten dotyczący referendum obligatoryjnego.

W tej propozycji art. 125 ust. 2 ustawy zasadniczej miał zyskać brzmienie:

„Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej poło-

wy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Sejm zarządza referendum ogólnokrajowe, jeśli z inicjatywą wystąpi grupa co najmniej 1 000 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.”

Dodatkowo projekt przewidywał możliwość przedłożenia przez grupę miliona obywateli projektu ustawy o zmianie Konstytucji oraz możliwość przeprowadzenia referendum w tej sprawie na wniosek pełnomocnika komitetu obywatelskiego, jeżeli uchwalona zmiana dotyczy przepisów rozdziałów I, II lub XII ustawy zasadniczej.

Projekt odrzucono w pierwszym czytaniu większością 221 wobec 216 posłów.

Kilka lat później, już za rządów Prawa i Sprawiedliwości, ten sam postulat przejęła największa formacja opozycyjna. W 2019 r. postulat obligatoryjnego referendum na wniosek miliona obywateli znalazł się w programie wyborczym Koalicji Obywatelskiej.

„Uważamy, że fatalna spuścizna minionych czterech lat w Polsce jest konsekwencją wielokrotnie łamanych przez władze zasad demokracji, prawa, w tym Konstytucji oraz budowy państwa partyjnego. Zmienimy to. Zapewnimy, że głos obywateli będzie słyszany – wprowadzimy głosowania przez Internet oraz zasadę, wedle której milion zebranych podpisów będzie obligował do przeprowadzenia referendum (...). Demokracja nie może być reglamentowana i ograniczać się do momentu wyborów. Dlatego wprowadzimy w Polsce obligatoryjne referenda w przypadku zebrania miliona podpisów. Chcemy, by

dialog między Polakami i władzą był ciągły oraz by nie ustawał wpływ obywateli na rządzących”

– czytamy w dokumencie programowym koalicji Platformy Obywatelskiej, Zielonych, Nowoczesnej i Inicjatywy Polskiej.

Teoretycznie dziś, tylko przy poparciu Prawa i Sprawiedliwości oraz Koalicji Obywatelskiej, możliwe byłoby wprowadzenie obligatoryjnego referendum na żądanie obywateli poprzez zmianę Konstytucji w tym zakresie. KO i PiS dysponują wystarczającą większością w tej sprawie. Oczekiwać można by również poparcia od innych ugrupowań, które w ostatnich latach opowiadały się za ułatwieniami i większą rolą referendum w decyzjach politycznych polskiego państwa. Praktyka wskazuje jednak, że postulat ten chętnie formułowany jest przez ugrupowania opozycyjne, a następnie porzucany – gdy przejmują one odpowiedzialność za władzę.

Warto wspomnieć tu jeszcze jedną inicjatywę w tym zakresie. Otóż postulat wprowadzenia obligatoryjnego referendum znalazł się wśród 10 propozycji pytań referendalnych, które w 2018 r. sformułował prezydent Andrzej Duda. Prezydent RP planował zorganizowanie referendum konsultacyjnego w zakresie zmiany Konstytucji w związku z obchodami stulecia niepodległości. Skierował stosowną propozycję do Senatu RP.

Konkretna propozycja pytania referendalnego brzmiała:

„Czy jest Pani/Pan za unormowaniem w Konstytucji RP obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego na wniosek co najmniej 1 000 000 obywateli oraz za tym, by wynik takiego referendum był wiążący, gdy weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania?”.

Senat ostatecznie odrzucił prezydencką propozycję referendalną... wspólnymi siłami senatorów Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. A więc dwóch ugrupowań, które w teorii opowiadają się za powyższą propozycją (przynajmniej w zakresie obligatoryjnego referendum).

### **Co poza obowiązkowym referendument?**

Wprowadzenie referendum obligatoryjnego po zebraniu określonej liczby podpisów wydaje się pierwszym krokiem do ograniczenia wszechwładzy ciał pośrednich, z Sejmem RP na czele, do limitowania możliwości korzystania z inicjatywy referendalnej obywateli. Wydaje się, że również proponowany w dotychczasowych projektach pułap 1 mln można uznać za adekwatny.

Warto byłoby przy tej okazji rozważyć również obniżenie liczby podpisów do rozpisania „zwykłego”, tj. nieobligatoryjnego referendum – takiego, w którym prawo ostatecznej decyzji pozostawiamy Sejmowi.

Niekontrowersyjna wydaje się konstatacja, że skoro inicjatyw referendalnych w przypadku których zebrano 0,5 mln podpisów było w historii III RP relatywnie niewiele, a żadna z nich dotąd nie została zaakceptowana przez sejmową większość, to dzisiejszy próg liczby podpisów również ma charakter zaporowy. Skoro zatem ustanawiamy referendum obligatoryjne z wymogiem 1 mln podpisów, to równoległe możnaby ten „niższy” limit określić na poziomie np. 250 tys. zebranych głosów poparcia.

Warto także, by nie zobowiązywać komitetu inicjatywy do określania celu na początku zbiórki podpisów. W przypadku wyjątkowego powo-

dzenia akcji ich zbierania (spośród omawianych przypadków udało się to jedynie NSZZ „Solidarność” w sprawie wieku emerytalnego) mieliśmy referendum obligatoryjne. W przypadku osiągnięcia mniejszej liczby – 300 tys., 500 tys. albo i 950 tys. – podpisy nie byłyby marnowane, ale trafiły pod obrady Sejmu.

Pewne wątpliwości budzić może kwestia „kontroli” prawidłowości formułowanych pytań. Rozstrzygnięcie tej kwestii proponujemy w kolejnych propozycjach dotyczących możliwości konsultowania i korekty brzmienia pytań referendalnych.

### **2.3.3 Nowe przepisy o finansowaniu**

Przedstawione dotychczas propozycje zmian dotyczących referendum ogólnokrajowego miały w większości charakter ustrojowy i konstytucyjny. Ich przeprowadzenie z pewnością nie będzie proste, ponieważ wymaga zbudowania ponadstandardowej większości w polskim parlamencie. Kolejne z postulatów wydają się prostsze w realizacji, ponieważ regulowane są przepisami niższego rzędu. Pierwszym i najistotniejszym z nich jest zagadnienie finansowania kampanii referendalnej.

Jak wspomniano we wcześniejszym fragmencie, źródła niezwykle liberalnych przepisów dotyczących finansowania kampanii referendalnej tkwią w kontekście uchwalenia ustawy z 2003 r., a więc kluczowej dla jej przyjęcia okoliczności, jaką było planowane referendum w sprawie wejścia Polski do Unii Europejskiej. To właśnie ze względu na ten kontekst zdecydowano się na „wolną amerykankę” w zakresie finansowania referendum, a wątpliwości zgłaszane przez ówczesną opozycję zostały zbagatelizowane zarówno przez większość parlamentarną, jak i Trybunał Konstytucyjny.



Z perspektywy czasu uznać jednak należy, że obawy przeciwników tak liberalnych regulacji w zakresie finansowania kampanii referendalnej okazały się słuszne. Formułowaną krytykę podzielić zasadniczo na kilka podstawowych problemów.

### **Wykluczyć pieniądze zagraniczne**

Po pierwsze, dzisiejsze przepisy pozwalają na dowolne finansowane kampanii referendalnej ze środków zagranicznych. To zasadnicze odstępstwo od ogólnej zasady polskiego prawa dotyczącej mechanizmów demokratycznych, w których finansowanie działalności i agitacji politycznej ze środków zagranicznych jest zakazane. Dotyczy to, co warto podkreślić, nie tylko przepisów stricte związanych z „twardą” polityką, a więc finansowaniem działalności partii politycznych i wpłat na cele kampanii wyborczych, ale również np. finansowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek z perspektywy demokracji bezpośredniej zarówno inicjatywa referendalna, jak i inicjatywa ustawodawcza są mechanizmami pokrewnymi, tak w zakresie finansowania ich realizacji mamy do czynienia z ogromną rozbieżnością. Już w czasie parlamentarnej debaty nad uchwaleniem ustawy w 2003 r. zwracano uwagę, że dopuszczenie zagranicznych środków może zachęcać podmioty zagraniczne do ingerencji w wewnątrz krajowy proces decyzyjny. Skoro wykluczamy tę możliwość w przypadku wyborów i składania projektów ustaw, to dopuszczenie jej w przypadku decyzji referendalnych – potencjalnie tak ważnych jak zatwierdzenie zmiany Konstytucji RP, decyzja na temat ratyfikacji umowy międzynarodowej czy zmiana traktatów unijnych albo decyzja dotycząca długofalowego bezpieczeństwa państwa – wydaje się w sposób oczywisty nieporozumieniem.

Podkreślić należy, że obawy te, formułowane przed 20 laty, mogły być postrzegane jako abstrakcyjne. Jednak wraz z dynamicznym rozwojem Internetu, rosnącymi napięciami w wymiarze geopolitycznym pomiędzy państwami, jak i nasileniem się polaryzacji politycznej wewnątrz państw demokratycznych stało się oczywiste, że dochodzić może do prób brutalnej, zewnętrznej interwencji w procesy decyzyjno-wyborcze państw zachodnich. Ostatnie lata przyniosły np. cały szereg doniesień medialnych o próbach ingerencji w procesy wyborcze w państwach takich jak Stany Zjednoczone, Francja czy Niemcy. Zwykle jako głównego winowajcę tych prób wskazuje się Federację Rosyjską, jej służby specjalne i tworzone pod ich kuratelą profesjonalne farmy trolli czy organizacje hakerskie.

Zgodnie z polskim prawem do takiej interwencji w czasie kampanii referendalnej mogłoby zaś dojść w sposób jeszcze prostszy, niż działo się to w ostatnich latach w zachodnich demokracjach. Co gorsza, próba wpłynięcia na wyniki konkretnego referendum przez aktorów zewnętrznych, działających w oczywisty sposób przeciwko interesowi Rzeczypospolitej, mogłaby odbyć się w sposób w pełni legalny i na nieograniczoną skalę. Wystarczyłoby wsparcie określonej, kontrolowanej zewnętrznie organizacji pozarządowej dowolnym, choćby i licznym w dziesiątkach milionów złotych, budżetem na cele prowadzenia kampanii referendalnej. Skutki takiej interwencji mogłyby być znamienne dla wyniku referendum. Wykluczenie tej możliwości wydaje się absolutnym priorytetem, gdy chodzi o kwestie regulacji finansowych procesu referendalnego.

## **Wykluczyć środki publiczne**

Inny węzłowy problem dzisiejszych liberalnych przepisów dotyczących finansowania kampanii referendalnej tyczy się wykorzystania w nich środków publicznych. Jakkolwiek zrozumiałe wydaje się dopuszczenie wprost możliwości prowadzenia działalności informacyjnej na temat planowanego referendum przez instytucje państwowe, tak brak zakazu finansowania ze środków publicznych kampanii referendalnej zdaje się budować przesadną przewagę strony „rządowej” w każdym ewentualnym procesie referendalnym.

Warto posłużyć się tutaj doświadczeniami z kampanii referendalnej 2023 r. To właśnie zaangażowanie fundacji spółek skarbu państwa w kampanię referendalną i prowadzenie agitacji na rzecz udziału w referendum i konkretnego sposobu głosowania budziło szereg zarzutów i wątpliwości opinii publicznej. Tworzyło to wrażenie wykorzystywania zarówno środków publicznych, jak i samej instytucji referendum w konkretnym, partykularnym interesie jednej ze strony przedreferendalnej debaty. Zarzuty te dodatkowo pogłębiał fakt, że kampania referendalna skorelowana była z kampanią wyborczą i część działań w ramach kampanii finansowanych ze środków podmiotów skarbu państwa było postrzeżone przez ten pryzmat. Dodatkowo w mediach pojawiały się spekulacje na temat innych form angażowania środków publicznych w prowadzenie kampanii referendalnej, np. przez prywatne już podmioty społeczeństwa obywatelskiego (fundacje, stowarzyszenia), które jednocześnie miały wedle medialnych doniesień być zasilone środkami z kasy państwa.

Trudno nie podzielać opinii krytyków takich działań. Dopuszczenie nielimitowanego wykorzystania środków publicznych do agitacji referendalnej budzi pokusy, z których każda władza może chcieć skorzystać.

Jest swoistym paradoksem, że w debacie nad tymi regulacjami w 2003 r. przestrzegano przed nimi, właściwie jako jedyny, właściwie przedstawiciel Prawa i Sprawiedliwości, którym był wówczas Kazimierz Michał Ujazdowski. Jego obawy okazały się ostatecznie potwierdzić po 20 latach.

Zapewnienie obywatelskiego i demokratycznego charakteru kampanii referendalnej wymaga ograniczenia możliwości wydatkowania środków publicznych jedynie do standardowych działań informacyjnych państwa (analogicznie jak w przypadku wyborów) oraz uprawnienia do tego wyłącznie podmiotów publicznych podlegających, przynajmniej w teorii, najwyższym standardom przejrzystości i kontroli. Oznacza to, że należałoby wprost wyeliminować wydatkowanie na cele kampanii referendalnej środków z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego czy od przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa oraz podmiotów im podległych, w tym wszelkiej maści spółek-córek czy fundacji.

### **Wprowadzić limity finansowania**

Kolejny ze zdiagnozowanych problemów dotyczy kwestii limitów finansowania kampanii referendalnej. Dziś takowe nie istnieją, w przeciwieństwie np. do regulacji dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczej.

Finansowanie działalności partyjno-wyborczej jest dziś bowiem w Polsce limitowane dość surowym progiem 15-krotności minimalnego wynagrodzenia. W 2023 r. oznaczało to maksymalną roczną sumę wpłat w wysokości ok. 50 tys. złotych. Dodatkowo należy wspomnieć, że wpłaty na działalność partii i prowadzenie kampanii wyborczej mogą być dokonywane jedynie przez osoby fizyczne – wykluczone jest ich

finansowanie ze środków firm. Celem tych regulacji jest uniknięcie przesadnego wpływu zamożnych sponsorów na kształtowanie działalności politycznej i przepisy te co do zasady – szczególnie w porównaniu ze „zolibarchizowaniem” sceny politycznej innych państw regionu (Węgry, Czechy, Słowacja) – zdają egzamin.

W odróżnieniu od działalności wyborczo-partyjnej w przypadku kampanii referendalnej nie ma ani limitów, ani ograniczeń dla podmiotów gospodarczych. Celowa wydaje się zatem harmonizacja rozwiązań w tym zakresie.

Jednocześnie uzasadnieniem dla ograniczenia udziału środków prywatnych w kampaniach wyborczych i działalności partii jest finansowanie profesjonalnej polityki z budżetu poprzez system subwencji i dotacji. W przypadku inicjatyw referendalnych nie mamy takich przepisów, więc większy udział kapitału prywatnego wydaje się uzasadniony.

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się zatem dopuszczenie finansowania prywatnego na poziomie kilkukrotnie wyższym, niż ma to miejsce w przypadku partii politycznych i komitetów wyborczych. Można sobie wyobrazić sformułowanie limitu wpłat na cele kampanii referendalnej na poziomie np. pięciokrotnie wyższym niż w przypadku polityki wyborczo-partyjnej. Oznaczałoby to 75-krotność najniższego wynagrodzenia. W 2023 r. taki limit wynosiłby zatem nieco ponad 250 tys. złotych.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia finansowania kampanii referendalnej przez prywatne podmioty gospodarcze. Wydaje się, że tu również można by pozostawić umiarkowanie liberalne rozwiązania, limitowane jednak górnym pułapem wpłat na tym samym poziomie, co w przypadku osób fizycznych. Rozważyć należałoby także, zgodnie z zasadą niefinansowania działalności politycznej ze środków zagranicznych, ograni-

czenie takiej możliwości do podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce i z przewagą (50%+1 udziałów lub akcji) kapitału krajowego.

### **Potrzeba jawności**

Osobnym problemem jest zupełny brak rozliczalności i przejrzystości wydatków związanych z kampanią referendalną. Z jednej strony wydaje się, że transparentność w tym zakresie jest wysoce wskazana, podobnie jak oczekujemy jej prawnie od podmiotów biorących udział w pośrednich formach kształtowania polityki. Z drugiej – wprowadzenie rygorystycznych reguł w tym zakresie może utrudniać udział w kampanii referendalnej podmiotom społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności mniejszym i mniej profesjonalnym stowarzyszeniom i fundacjom.

W jaki sposób zatem rozwiązać tę kwestię? Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie dodatkowych zobowiązań w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy podmioty prowadzą agitację referendalną w istotnym zakresie, np. o wartości powyżej określonego progu wydatków. Tu „podstawowy” limit 15-krotności minimalnego wynagrodzenia wydaje się adekwatny jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji. Po drugie, wyższy rygor przejrzystości i rozliczalności powinien być oczekiwany, gdy określone podmioty prowadzą agitację na szerszą skalę niż przewidziane przez prawo o referendum wykorzystanie darmowego czasu antenowego w mediach publicznych. Takie przepisy eliminowałyby dodatkową biurokrację dla najmniejszych organizacji, a zobowiązywały do niej podmioty bardziej doświadczone, dysponujące większymi budżetami i większym wpływem na przebieg kampanii.

Możliwe są zaś dwa modele wprowadzenia przejrzystości dla tych podmiotów. Jednym z nich jest obowiązek sprawozdawczości, czyli po

prostu przedstawienie *post factum* informacji dotyczącej wydatków na kampanię referendalną np. Państwowej Komisji Wyborczej. To rozwiązanie prostsze, ale jednocześnie dość anachroniczne.

Lepszym, choć bardziej wymagającym dla podmiotów zobowiązanych do sprawozdawczości i przejrzystości, jest obowiązkowe prowadzenie rejestru wydatków na cele kampanii referendalnej. Przypomnijmy, że dziś obowiązek prowadzenia rejestrów wpłat i wydatków dotyczy już wszystkich partii politycznych w Polsce. Prowadzenie takich elektronicznych rejestrów pozwalałoby mediom, pomiotom społeczeństwa obywatelskiego oraz szerzej opinii publicznej na bieżąco monitorować skalę zaangażowania środków finansowych w proces referendalny. W dalszej perspektywie powinno to zwiększyć zaufanie zarówno do procesów demokracji bezpośredniej, jak i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego angażujących się w kampanie referendalne.

### **Jak to uregulować?**

Punktem wyjścia do prac nad uszczelnieniem systemu finansowania kampanii wyborczej powinny być już istniejące w prawie wyborczym i „okołopolitycznym” przepisy. Oczywiście – szczególnie w zakresie przejrzystości i limitów wpłat – celowe jest stworzenie rozwiązań nowych. Niemniej na dobry początek warto wskazać, że już samo powielenie przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w regulacjach dotyczących kampanii referendalnej rozwiązałoby najpilniejsze problemy, tj. wykluczyło możliwość finansowania zagranicznego i ze środków publicznych. Art. 16 tej ustawy stanowi:

1. Komitetowi nie mogą być przekazywane na cele, o których mowa w art. 15 ust. 1, środki finansowe pochodzące:

- 1) z budżetu państwa;
  - 2) od państwowych jednostek organizacyjnych;
  - 3) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych;
  - 4) od przedsiębiorców państwowych, a także przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych.
2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, dotyczy również środków finansowych pochodzących od:
- 1) osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą;
  - 2) cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 3) osób prawnych niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 4) innych podmiotów niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu;
  - 5) osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych;
  - 6) obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.



3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych.

W krótkim czasie już to rozwiązanie można by uznać za satysfakcjonujące, gdyż wyeliminuje ono największe obecnie diagnozowane patologie. Oczywiście w dalszej perspektywie wskazane jest wypracowanie przepisów regulujących pozostałe kwestie, w tym przede wszystkim zobowiązujące uczestników kampanii referendalnej do transparentności wydatków i źródeł finansowania oraz szeregu pomniejszych rozwiązań szczegółowych.

#### **2.3.4 Obowiązkowe konsultacje pytań i możliwość ich korygowania**

Kolejny problem, który należy zdiagnozować, tyczy się braku możliwości konsultowania i korygowania pytań proponowanych przez inicjatora referendum.

Przypomnijmy, zgodnie z dzisiejszym prawem referendum zarządzić może Sejm uchwałą podjętą 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 senatorów. Jednocześnie wnioskodawcą w przypadku referendum zarządzanego przez Sejm może być: Sejm z własnej inicjatywy (na wniosek prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub grupy 69 posłów), Senat, Rada Ministrów lub grupa 500 tys. obywateli.

Kwestie postępowania z projektem uchwały w sprawie zarządzania referendum doprecyzowuje Regulamin Sejmu. W art. 67 stanowi on, że: „Projekt uchwały (...) nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub

wariantów rozwiązań” oraz że: „Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek, w tym również pochodzących od wnioskodawcy, albo wniosków mniejszości, zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań lub wariantów rozwiązań”.

W praktyce przepisy te wykluczają jakąkolwiek możliwość korygowania pytań zaproponowanych przez wnioskodawcę, jak również np. możliwość uzupełnienia wniosku o referendum o kolejne pytania. Oznacza to zatem, że po złożeniu wniosku (przez obywateli, komisję sejmową, grupę posłów) sytuacja staje się zero-jedynkowa. Sejm może albo wniosek odrzucić, albo zaakceptować bez zmian. Nie jest możliwe ani jego rozszerzenie, ani przeprowadzenie konsultacji, ani nawet poprawienie brzmienia pytań, które w pierwszej wersji zostały zaproponowane. Intencją takiego rozwiązania jest zapewne obawa przed ryzykiem całkowitego wypaczenia sensu pierwotnej inicjatywy wnioskodawców. Z perspektywy doświadczeń zdaje się jednak, że równie problematyczny jest zero-jedynkowy charakter dzisiejszego rozstrzygnięcia.

### **Cztery pomysły na zmianę**

Trudno wskazać jednoznacznie sposób alternatywnego rozstrzygnięcia, więc przedstawię niniejszym kilka godnych rozważenia kierunków. Z pewnością jednak wprowadzenie zasad konsultacji pytań i zakresu referendum zasługuje docelowo na regulację na poziomie ustawowym, a nie jedynie uchwałowym w postaci aktów wewnętrznych Sejmu i Senatu.

Po pierwsze, celowe wydaje się wprowadzenie wręcz obowiązkowych konsultacji publicznych proponowanych pytań referendalnych. Konsultacje takie powinny być prowadzone w sposób analogiczny do

wzorcowych konsultacji publicznych ustaw. Powinny trwać co najmniej 21 dni. Do udziału w nich powinien mieć prawo każdy: osoba fizyczna, podmiot gospodarczy, organizacja pozarządowa etc. Wnioskodawca powinien mieć obowiązek odnieść się do każdej z uwag. Równoległe prawo opiniowania wniosku referendalnego należy się instytucjom publicznym i organom konstytucyjnym. Wprost dopuszczalne powinno być również przeprowadzenie wysłuchania publicznego w zakresie wniosku o zarządzenie referendum.

By jednak takie konsultacje, opiniowanie i wysłuchanie publiczne miały sens, potrzebna jest możliwość zmiany treści pierwotnego wniosku. Dlatego, po drugie, należy wprowadzić możliwość korygowania pytań referendalnych – zarówno w efekcie przeprowadzonych konsultacji, jak i z inicjatywy politycznej. By oddalić widmo „wypaczania” sensu pierwotnej inicjatywy, należałoby rozważyć możliwość uchwalania takiej korekty kwalifikowaną większością głosów, np.  $\frac{3}{5}$  posłów. Powinno to doprowadzić do bardziej konsensualnego charakteru prac nad wnioskiem referendalnym i jego silniejszej legitymizacji politycznej.

Po trzecie, wskazane wydaje się umożliwienie rozszerzenia zakresu tematycznego referendum. Dodanie dodatkowych pytań do pierwotnego wniosku referendalnego byłoby szansą do „prereferendalnej” postawy innych środowisk niż wnioskodawca. Przykładowo – gdy referendum inicjowane jest przez rząd, formacje opozycyjne mogłyby za warunek jego poparcia postawić dołączenie kolejnych pytań w ważnych dla nich sprawach. To działania nie tylko budujące większą legitymizację polityczną konkretnego referendum, ale również tworzące potencjał profrekwencyjny. Tu również rozważyć należałoby rozszerzanie zakresu referendum większością kwalifikowaną  $\frac{3}{5}$  posłów.

Po czwarte – należy rozważyć możliwość powierzenia opracowywania ostatecznego kształtu pytań referendalnych panelowi obywatelskiemu. Szerzej to rozwiązanie opisane jest w dalszym fragmencie niniejszej publikacji.

### **2.3.5 Uporządkowanie kwestii łączenia referendum z wyborami**

Doświadczenia referendum 15 października 2023 r. udowodniło, jak wiele kontrowersji budzi kwestia powiązania referendum z dniem wyborów. Warto pamiętać jednak, że wbrew rozpowszechnionym narracjom medialnym taka możliwość w polskim prawie obowiązywała właściwie od zawsze – zarówno w ustawie referendalnej z lat 90., jak i tej obowiązującej od 2003 r. do dziś. Pierwszy raz jednak mieliśmy do czynienia z faktycznym zbiegiem ogólnokrajowego głosowania referendalnego z ogólnopolskimi wyborami.

Istnieją argumenty zarówno za łączeniem wyborów z referendum, jak i przeciw takiej możliwości. Do stanowiska pozytywnego skłaniają przede wszystkim dwa aspekty: finansowy i frekwencyjny.

Referendum ogólnokrajowe to koszt minimum kilkudziesięciu mln złotych – w 2015 r. było to blisko 72 mln. Dziś, biorąc pod uwagę wzrost kosztu organizacji wyborów w ostatnich latach, pewnie ta kwota przekroczyłaby zauważalnie 100 mln. Tymczasem połączenie referendum z wyborami sprawia, że jedynym „dodatkowym” kosztem samej procedury głosowania jest wydrukowanie dodatkowych kart do głosowania i protokołów. Według nieostatecznych informacji za 2023 r. koszty te są o co najmniej o rząd wielkości niższe i zamykają się najpewniej w kwocie kilku milionów złotych. To istotna oszczędność.

Dodatkowo połączenie ze sobą referendum i wyborów tworzy szanse na większą frekwencję w obu głosowaniach. W sytuacji obowiązywania progu frekwencji dla wiążącego charakteru głosowania może to być jeden z nielicznych „wytrychów” na skuteczne skorzystanie z tej formy demokracji bezpośredniej. Przypomnieć należy tu doświadczenie krakowskiego referendum z 2014 r., w którym merytoryczne głosowanie w sprawie m.in. zimowych igrzysk olimpijskich przeprowadzono wraz z wyborami do Parlamentu Europejskiego. W efekcie próg frekwencji (w tym przypadku 30%) został osiągnięty i tamto głosowanie to jeden ze zdecydowanie mniejszościowych przykładów skutecznego referendum lokalnego w całej historii III RP.

Z drugiej strony pojawiają się kontrargumenty w postaci wzajemnego nakładania się kampanii referendalnej i wyborczej. Co za tym idzie – zarzuty o „upartyjnienie” i wykorzystywanie referendum w partykularnym interesie jego wnioskodawców. Wreszcie, problematyczna pozostaje kwestia delimitacji wydatków na kampanię wyborczą i referendalną.

Zestawienie powyższych argumentów wydaje się ostatecznie przemawiać za podtrzymaniem możliwości przeprowadzania referendum w dniu wyborów. Wprowadzenie w życie wcześniejszych postulatów – uporządkowania kwestii finansowania kampanii referendalnej oraz zapewnienia możliwości konsultowania i korygowania pytań – ma potencjał, by wyeliminować większość doświadczanych w 2015 i, szczególnie, 2023 r. patologii wynikających z przeprowadzenia głosowania i kampanii w tym samym czasie. Jednocześnie jednak niezbędne wydają się dodatkowe regulacje, które w sytuacji zbiegu dwóch głosowań w jednym dniu wykluczą uczestników kampanii wyborczej – partie, komitety wyborcze i kandydatów – z możliwości prowadzenia kampanii referendalnej.

## **2.4 Jak zmienić referendum lokalne?**

Demokracja bezpośrednia to nie tylko, a nawet nie przede wszystkim, domena polityki ogólnokrajowej. Równie istotne – a długofalowo istotniejsze – dla poczucia podmiotowości obywatelskiej i budowania kultury demokratycznej jest doświadczenie partycypacji w decyzjach podejmowanych na szczeblu lokalnym.

Niestety, podobnie jak przy referendach ogólnokrajowych, w przypadku referendów lokalnych mamy do czynienia z kierunkowo słuszną ogólną regulacją na poziomie konstytucyjnym i zaporowymi przepisami na poziomie ustawowym, a także antyobywatelską praktyką działania zarówno większości środowisk samorządowych, jak i podejściem innych organów państwa.

Przypomnijmy, że sprawę reguluje art. 170 ustawy zasadniczej, który stanowi:

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

Niestety już Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym pozostawia wiele do życzenia, gdy chodzi o dostępność tej kluczowej instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu samorządowym. W minionej kadencji parlamentu podjęto próbę jej głębokiej zmiany, która w istotnym stopniu realizowałaby zawarte w niniejszym podrozdziale postulaty: obniżała próg frekwencji w referendach lokalnych oraz oferowała szereg ułatwień dla organizatorów inicjatyw referendalnych.

Niestety, chociaż Sejm uchwalił ustawę w kwietniu 2023 r., to następnie spotkała się ona z odrzuceniem w całości (bez poprawek) przez Senat RP. Ze względu na kalkulacje polityczne graczy partyjnych i wątpliwości dotyczące szans na osiągnięcie w Sejmie większości niezbędnej do odrzucenia senackiego weta nie została ona ostatecznie przegłosowana w Sejmie.

Dlatego w szerszej perspektywie opisanym w poprzednim podrozdziale zmianom dotyczącym referendum ogólnokrajowego bezwzględnie powinny towarzyszyć zmiany dotyczące referendum lokalnych. Tylko kompleksowe uregulowanie kwestii referendum ogólnokrajowych i lokalnych ma szansę długofalowo budować kompetencje Polaków do korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że w razie wątpliwości co do woli politycznej zmiany ustawowe na szczeblu lokalnym powinny mieć priorytet przed postulowanymi wcześniej zmianami dotyczącymi referendum ogólnokrajowych, wymagającymi zmiany Konstytucji RP.

#### **2.4.1 Likwidacja lub obniżenie progu w referendum lokalnym**

Przypomnijmy, że referendum lokalne może być przeprowadzone na szczeblu gminy, powiatu lub województwa. W praktyce pewną, choć dalece niesatysfakcjonującą, popularnością cieszą się referenda gminne, zaś głosowania na szczeblu powiatu i województwa należą do rzadkości.

#### **Podstawowe informacje**

Referenda lokalne dzielą się na tzw. referenda merytoryczne (zwane też problemowymi lub tematycznymi) oraz referenda odwoławcze. Referenda merytoryczne dotyczyć mogą:

- a) rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów określonej danej jednostki samorządu terytorialnej;
- b) innych istotnych spraw dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę oraz
- c) samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (wyłącznie referendum gminne).

Z kolei referendum odwoławcze dotyczyć może:

- a) odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (Rady Gminy / Rady Miasta / Rady Powiatu / Sejmiku Wojewódzkiego);
- b) odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta.

Dla obu typów referendum obowiązują obecnie dwa odmienne progi frekwencji. W przypadku lokalnego referendum merytorycznego jest to 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku referendum odwoławczych:  $\frac{3}{5}$  liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

W przypadku referendum lokalnego próg frekwencji jest warunkiem ważności, a nie tylko „wiążącego” charakteru głosowania, jak to ma miejsce w przypadku referendum ogólnokrajowych. Na marginesie warto zauważyć, że przy okazji prac nad nowelizacją przepisów należałoby rozważyć ujednoczenie terminologii w tym zakresie, gdyż jest ona źródłem powszechnych błędów nagminnie powielanych przez media, polityków, ekspertów, a przede wszystkim – zwykłych obywateli.

W przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania istnieje dodatkowy próg zgodności między biorącymi udział w głosowaniu.



Wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej  $\frac{2}{3}$  ważnych głosów. W przypadku pozostałych referendów merytorycznych i odwoławczych decyzja zapada większością głosów, tj. wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów

### **Większość referendów się nie udaje**

W praktyce powyższe progi okazują się zaporowe. Najlepszym na to dowodem są doświadczenia ostatniej pełnej kadencji samorządu terytorialnego, tj. lat 2014–2018. Pełne statystyki tamtej kadencji znaleźć można w ekspertyzie „Referendum lokalne. Czas na reformę” autorstwa Tomasza Zakrzewskiego opublikowanej w 2020 r. przez Instytut Spraw Obywatelskich. Przywołajmy jednak najistotniejsze z nich.

W kadencji 2014–2018 odbyło się 46 referendów odwoławczych, z czego wszystkie dotyczyły organów gminnych. Mieszkańcy 45 razy mieli możliwość głosować w sprawie odwołania wójtów, burmistrzów lub prezydentów i 15 razy w sprawie organów stanowiących. Średnia frekwencja wyniosła w nich zaledwie 16,11%. Najwyższa frekwencja uzyskana w tym okresie wyniosła 43%. Ważne głosowania w sprawie odwołania organu wykonawczego stanowiły niecałe 9% ze wszystkich referendów w tej sprawie, zaś w przypadku odwołania organów stanowiących nieco ponad 13%.

W przypadku referendów merytorycznych statystyki są teoretycznie lepsze, ale również należy na nie spojrzeć z ambiwalencją. Średnia frekwencja w nich wyniosła 31%, czyli symbolicznie o jeden punkt

procentowy powyżej ustawowego progu ważności. Jednak referendów takich odbyło się zaledwie 26, z czego próg frekwencji został osiągnięty w połowie (13) z nich.

Pomimo tak słabych statystyk skuteczności referendów odwoławczych wskazać można, że popularność tej formy wpływu na lokalną politykę nie spada. Według danych Państwowej Komisji Wyborczej odbyło się ich w latach 2018–2023 aż 78, a więc o ponad 30 więcej niż w poprzedniej, czteroletniej kadencji samorządu terytorialnego. To wynik imponujący, biorąc pod uwagę również utrudnienia z ich przeprowadzaniem związane choćby z pandemią COVID-19. Choć nie są znane statystyki ważności referendów lokalnych za mijające pięć lat ani zagregowane dane na temat referendów merytorycznych – nic nie wskazuje na to, by doszło do jakiegokolwiek istotnej poprawy w tym zakresie.

### **Studium przypadku: Duszniki-Zdrój i Murowana Goślina**

Powyższe liczby są najlepszym dowodem na konieczność likwidacji lub obniżenia progu frekwencji w referendum lokalnym. Wszystkie przywołane argumenty na rzecz tego w kontekście referendum ogólnokrajowego, z rekomendacjami Komisji Weneckiej na czele, pozostają aktualne. Jednocześnie w przypadku głosowań lokalnych pojawiają się dodatkowe, które warto przedstawić i okraszyć namacalnymi przykładami.

Najsilniejszym z nich jest siła lokalnego establishmentu w prowadzeniu kampanii antyfrekwencyjnej. Grupa interesu skupiona wokół gminnego czy miejskiego układu władzy jest często dużo skuteczniejsza we wpływie na postawy mieszkańców niż władza na szczeblu ogólnokrajowym. Dzieje się tak choćby ze względu na zależność zawodową wielu mieszkańców gminy od instytucji podległych wójtowi, burmistrzowi

czy prezydentowi. Dochodzi do tego także relatywna słabość opozycji lokalnej (w porównaniu do siły opozycji ogólnokrajowej) oraz radykalna słabość mediów lokalnych w konkurencji ze środkami przekazu i propagandy podległych na szczeblu lokalnym rządzącym.

Symbolem problemu niech będzie historia referendum w Dusznikach-Zdroju w 2020 r. Jak relacjonowała Gazeta Wyborcza, burmistrz, w sprawie którego toczyło się referendum, miał stać w dniu głosowania pod lokalami wyborczymi i nagabywać mieszkańców, by nie uczestniczyli w podejmowaniu decyzji. Ostatecznie do osiągnięcia progu ważności zabrakło 86 głosów, a więc tak niewielkiej liczby, iż można założyć, że łamanie ciszy referendalnej przez włodarza mogło być skuteczne.

By tego było mało, gdy organizatorzy referendum interweniowali, miało dojść do... napaści burmistrza na obywatela. W 2022 r. potwierdził to wyrok sądu. „Sąd nie miał wątpliwości, że burmistrz naruszył nietykalność cielesną duszniczanina, a jego tłumaczenia o ochronie prywatności uznał za niewiarygodne” – informowała prasa.

Pointą tej historii jest fakt, że chociaż referendum okazało się nieważne z powodu brakujących kilkudziesięciu osób przy urnach, to ostatecznie rzeczywistość wydaje się przyznawać rację inicjatorom referendum w zakresie oceny samorządowca. Pod koniec kwietnia 2023 r. burmistrz został aresztowany z szeregiem zarzutów dotyczących między innymi korupcji. Sąd Rejonowy w Świdnicy przychylił się do wniosku prokuratora i zastosował środek zapobiegawczy w postaci trzymiesięcznego tymczasowego aresztowania.

Warta przytoczenia jest też historia dwóch referendum w miejscowości Murowana Goślina. 11 stycznia 2022 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało jej burmistrza, Dariusza U. Usłyszał on 12 zarzutów,

w większości o charakterze korupcyjnym. Jak podały media – w czasie zatrzymania samorządowiec miał być nietrzeźwy. Prokuratora poinformowała, że Dariusz U. miał domagać się łapówki w postaci 20% wartości kontraktów na remonty szkoły, biblioteki publicznej czy świetlicy.

Mieszkańcy już kilka miesięcy przed zatrzymaniem próbowali odwołać burmistrza w referendum. Głosować poszło 3650 osób i za odwołaniem burmistrza głosowało 96% z nich. Referendum było jednak nieważne z uwagi na próg frekwencji. Rok później, już po aresztowaniu burmistrza, mieszkańcy zorganizowali kolejne referendum. Głosować poszło o 30% więcej niż poprzednim razem. Tym razem za odwołaniem głosowało 98% z nich. Do jego ważności zabrakło jednak... udziału 43 osób! Dariusz U. siedział w areszcie, a na jego konto wpływało wynagrodzenie za „pełnioną” funkcję.

### **Na jakim poziomie uregulować progi?**

Wydaje się zatem, że adekwatną rekomendacją jest całkowita likwidacja progów frekwencji zarówno w referendach merytorycznych, jak i referendach odwoławczych. Jednocześnie dopuszczalne wydaje się, podobnie jak w przypadku progu frekwencji w referendum ogólnokrajowym, stopniowe dochodzenie do całkowitej bezprogowości.

Zablokowana przez Senat ustawa z 2023 r. postulowała w tym wymiarze obniżenie o połowę progu frekwencji wymaganego w referendum merytorycznym (do poziomu 15%) oraz zmianę sposobu liczenia frekwencji potrzebnej do ważności referendum odwoławczego. W miejsce  $\frac{3}{5}$  liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu zaproponowano  $\frac{3}{5}$  liczby głosów, które oddano na odwoływanego wójta, burmistrza lub prezydenta.

## **2.4.2 Uprościć zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum**

Drugim z kluczowych postulatów dotyczących referendum lokalnego jest kwestia dużej liczby wymaganych podpisów. Zgodnie z przepisami dziś referendum przeprowadza się na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu lub 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

W praktyce to duże, w wielu przypadkach zaporowe liczby podpisów. Do tego dochodzi szereg nieprawidłowości związanych z przebiegiem ich zbiórki.

### **Studium przypadku: Piotrków Trybunalski i Bartoszyce**

W 2023 r. jedną z najgłośniejszych inicjatyw referendalnych przeprowadzili mieszkańcy Piotrkowa Trybunalskiego. To średniej wielkości miasto (68 tys. mieszkańców) na prawach powiatu w województwie łódzkim. Do zorganizowania referendum potrzebne było 5474 podpisów. Inicjatorzy referendum zebrali ich łącznie 7460. Do głosowania jednak nie doszło. Dlaczego?

Po pierwsze, inicjatorzy referendum zmagali się ze zorganizowaną nagonką, tzw. astroturfingiem w rzeczywistości lokalnej i Internecie. W opracowywanych przez przeciwników materiałach nazywani byli „zadymiarzami”, „domokrażcami” i zarzucano im, że zbierając podpisy w okresie Wielkanocy, „nie szanują żadnej świętości”.

Po drugie, ostatecznie urzędnicy wyborczy uznali za wadliwe aż 2212 podpisów, a więc niemal 30% wszystkich złożonych! Zabrakło zatem 226, czyli 10% „wadliwych”. Jakie były powody domniemanej wadliwości podpisów? Przykładowo 438 z nich uznano za wadliwe przez

„błędy” w adresie zamieszkania, w tym np. „skrót nazwy miasta inny niż powszechnie używany”. Który ze skrótów jest poprawny: „Piotrków T.”, „Piotrków Tryb.”, „Piotr. Tryb.”, „Piotrków T-ski”? Trudno rozstrzygnąć. W 285 przypadkach stwierdzono błędy w numerze PESEL, w tym uznanie ciągu liczb za „nieczytelne”. 64 osoby rzekomo źle wpisały datę na formularzu zbiórki podpisów.

Co ciekawe komitet inicjatywy referendalnej postanowił złożyć skargę na decyzję komisarza wyborczego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał zasadność skargi. W uzasadnieniu ustnym WSA wskazał, że prawo do decydowania o sprawach lokalnych, w tym o odwoływaniu urzędów pochodzących z wyborów bezpośrednich, w drodze referendum gwarantuje art. 170 Konstytucji. Uznał, że komisarz wyborczy nie ma prawa odrzucać podpisów z powodu np. rzekomo nieprawidłowego użycia skrótu miasta, jeśli nie ma wątpliwości co do wiarygodności podpisów. Komisarz Wyborczy skorzystał jednak z uprawnienia do złożenia skargi kasacyjnej. Jak informowali inicjatorzy referendum, NSA wyznaczył termin rozprawy na koniec 2023 r. W praktyce oznacza to, że termin referendum w wyniku długiego procesu odwoławczego może pokryć się z... samorządową kampanią wyborczą.

Niestety tak duża liczba odrzuconych podpisów nie jest wyjątkiem. Posługując się innym przykładem z 2023 r. – w maju komisarz wyborczy w Elblągu wydał postanowienie o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum ws. odwołania burmistrza miasta Bartoszyce. Tym razem uznano za nieprawidłowe blisko 20% zebranych podpisów – 384 na 2044 przedstawionych głosów poparcia.

Również w Bartoszycach nie obyło się bez innych patologii i prób utrudnienia procesu zbiórki podpisów i doprowadzenia do lokalnego

głosowania. Pełnomocnik komitetu referendalnego informowała, że została wezwana przez prokuraturę w charakterze świadka na przesłuchanie w sprawie o zniesławienie burmistrza, na którym zjawił się również burmistrz w asyście mecenasa. Dodatkowo inicjatorzy skarżyli się, że pełnomocniczka inicjatywy nie została dopuszczona do udziału w roli obserwatora przy procesie weryfikacji podpisów przez Krajowe Biuro Wyborcze.

### **Jakie zmiany są potrzebne?**

Powyższe przykłady wskazują jednoznacznie, że proces zbiórki podpisów pod wnioskiem o referendum lokalne jest zbyt dużym wyzwaniem dla wielu oddolnych grup, a całość działań naraża ich na styk z licznymi patologiami. Dlatego wydaje się, że powinien zostać radykalnie uproszczony.

Po pierwsze, celowe wydaje się zmniejszenie liczby wymaganych podpisów. Dobrym kierunkiem wydaje się ich redukcja o połowę – w miejsce dziś obowiązujących 10% uprawnionych do głosowania w gminach i powiatach do 5%, oraz z 5% do 2,5% w przypadku mieszkańców województw.

Po drugie, warto wydłużyć czas na zbiórkę podpisów. Dziś jest to 60 dni. Instytut Spraw Obywatelskich proponował w cytowanej już ekspertyzie wydłużenie tego okresu do 90 dni.

Po trzecie, rozważyć można uproszczenie formularza zbiórki podpisów. Biorąc pod uwagę cyfryzację procesu ewidencjonowania danych o uprawnionych do głosowania, można uznać, że wystarczające byłoby zbieranie imienia, nazwiska i numeru PESEL. Informacja o miejscu

zamieszkania wydaje się w tej sytuacji zbędna, gdyż nie jest wcale dowodem na posiadanie uprawnienia do głosowania w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Po czwarte, istotne wydają się pomniejsze zmiany przepisów. By uniemożliwić „mrożenie” inicjatyw referendalnych na długie miesiące, rozważyć należy wprowadzenie jednoznacznego, krótkiego terminu na rozpatrzenie sprawy przez Naczelną Sąd Administracyjny. Dodatkowo należałoby rozważyć zagwarantowanie możliwości udziału przedstawiciela inicjatywy referendalnej w charakterze obserwatora w procesie zliczania podpisów. Być może dopuścić do tego należałoby również niezależnych „obserwatorów referendalnych”, mężów zaufania i przedstawicieli mediów.

Oczywiście w ułatwieniu korzystania z prawa do referendum lokalnego wskazane byłoby wprowadzenie szeregu dalej idących innowacji, począwszy od elektronicznego zbierania podpisów. Niemniej założenia tych zmian opisane zostaną już w kolejnym podrozdziale.



## **2.5 Innowacje dla demokracji bezpośredniej**

Dotychczas prezentowane propozycje dotyczyły korekty przepisów odnoszących się do dwóch istniejących, najważniejszych instytucji demokracji bezpośredniej: referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnego. Staraliśmy się wskazać na genezę dziś istniejących regulacji, wykazać ich dysfunkcjonalność oraz przedstawić możliwe kierunki zmian zarówno w wydaniu docelowym (maksymalistycznym), jak i przejściowym (realistycznym). Siłą rzeczy propozycje te koncentrowały się zatem na likwidacji dzisiejszych patologii, problemów i dysfunkcjonalności. W tym sensie miały bardziej charakter negatywny (usunięcie problemów) niż postulatyczny (proponowanie ulepszących stan prawny rozwiązań).

Ostatni podrozdział niniejszej części ma nieco inny charakter. Postuluje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego szeregu nowych działań, które w radykalny sposób mogą zwiększyć popularność i efektywność mechanizmów demokracji bezpośredniej i partycypacji obywatelskiej w procesach podejmowania decyzji. W większości są to rozwiązania nowe, nieobecne dotąd w polskim systemie prawnym, często inspirowane doświadczeniami zagranicznymi.

Siłą rzeczy każdy z przedstawionych tu pomysłów wymaga dalszego namysłu i pogłębienia. Dlatego nie proponujemy szczegółowych, docelowych rozwiązań, ale wskazujemy treść pomysłu, jego uzasadnienie i oczekiwanie efekty. Ukazujemy również kierunkowe propozycje ich realnego kształtu, jednak bez przesądzania o bezalternatywności tych propozycji. Sformułowanie docelowego kształtu proponowanych rozwiązań instytucjonalnych pozostawiamy przyszłości. W szczególności politykom przyszłości, którzy chcieliby zapisać się w historii realnie

innowacyjnym podejściem do polskiego ustroju, partycypacji obywatelskiej i demokracji bezpośredniej.

### **2.5.1 Weto ludowe**

Celowe wydaje się wprowadzenie w Polsce instytucji weta ludowego, czyli specjalnej formuły referendum zwanego abrogacyjnym, pozwalającym na uchylenie obowiązującego prawa. Szeroko argumenty za jego stosowaniem i doświadczenia z innych państw w tym zakresie w osobnych częściach niniejszej publikacji przedstawili prof. Mirosław Matyja i Tomasz Synowiec. W niniejszej części przedstawię kilka dodatkowych kontekstów.

#### **Argumenty za wetem ludowym**

Po pierwsze, weto ludowe jest odpowiedzią na transformację komunikacji medialnej i sposób funkcjonowania ruchów społecznych, który obserwujemy w ostatnich latach w związku z ewolucją sposobów komunikowania się przez duże grupy obywateli. W największym skrócie chodzi o to, że obok szeregu pozytywnych konsekwencji rozwój mediów społecznościowych i algorytmów dowiódł, że „negatywna” mobilizacja opinii publicznej jest dużo łatwiejsza i ostatecznie bardziej pożądana przez uczestników debaty publicznej niż mobilizacja „pozytywna”. Mówiąc prościej, łatwiej zbudować „ruch protestu” niż „ruch poparcia”. Łatwiej zorganizować referendum „przeciwko” niż „za”. Jakkolwiek należy odnieść się do tego trendu negatywnie, to nie sposób obrażać się na rzeczywistość. Raczej należy wykorzystać te obserwacje do budowania pozytywnych odruchów. Wprowadzenie weta ludowego – a więc referendum „przeciw” – pozwoliłoby z pewnością na popularyzację samej

aktywności obywatelskiej i mechanizmów demokracji bezpośredniej. Skuteczność takiej inicjatywy – ze względu na omówione trendy z zakresu komunikacji i psychologii społecznej – potencjalnie byłaby dużo większa niż w przypadku zbiórki podpisów pod obywatelskimi projektami ustaw czy „pozytywnymi” referendum. Dodatkowo budowałyby kompetencje do zbiórki podpisów, poczucie podmiotowości i sensu angażowania się w oddolne akcje tego typu.

Po drugie, na co zwracał uwagę już wcześniej Mirosław Matyja, weto ludowe ma potencjał kierowania społeczeństwa ku sprawczości, a nie ograniczania się większości obywateli do ostatecznie nieskutecznego krytykanctwa i umacniania poczucia wyobcowania ze wspólnoty politycznej. Zamiast organizować manifestacje – obywatele od razu mogą przejść do akcji, która ma potencjał odcisnąć realne piętno na rzeczywistości prawnej.

Po trzecie, instytucja weta ludowego ma potencjał, by pozytywnie wpłynąć na jakość i tempo procesu legislacyjnego. Mówiąc w dużym uproszczeniu, ryzyko uchwalenia prawnego bubla lub prawa radykalnie odrzucanego społecznie będzie dużo niższe, kiedy obywatele (zarówno rozproszeni, jak i pokrzywdzone regulacją grupy interesu, których dobro może być w niektórych przypadkach zbieżne z interesem publicznym) będą mieli realne narzędzie zablokowania zmian.

Co więcej, samo istnienie instytucji referendum abrogacyjnego powinno być skorelowane z wydłużeniem procesu legislacyjnego. Zachęcałoby do prowadzenia lepszych i bardziej dogłębnych konsultacji, które – patrząc z nieco cynicznej perspektywy wnioskodawcy – mogą osłabić ryzyko zanegowania ustawy w referendum. Innym pożądanym kierunkiem byłoby wprowadzenie dłuższych terminów na wejście prawa

w życie, czyli systemowe wydłużenie *vacatio legis*. W wielu przypadkach celowe i możliwe byłoby ich formułowanie tak, by przed wejściem w życie nowego prawa – np. w rok po uchwaleniu przepisów – możliwe było przeprowadzenie zbiórki podpisów i zorganizowanego samego głosowania w określonej sprawie.

### **Potencjalny sposób wdrożenia**

Docelowo wydaje się, że instytucja weta ludowego powinna być wprowadzona jako nowy mechanizm w polskim systemie prawnym, a więc ustanowiona na poziomie konstytucyjnym. W takiej sytuacji jego wprowadzenie w oczywisty sposób powinno być skorelowane z opisanymi w niniejszej części postulatami ustrojowymi dotyczącymi referendum ogólnokrajowego, a więc wprowadzeniem głosowań obligatoryjnych po zebraniu określonej liczby podpisów oraz likwidacją lub radykalnym obniżeniem progu frekwencji wymaganego dla wiążącego charakteru takiego rozwiązania.

Niemniej nie wydaje się jednoznacznie wykluczona możliwość ustanowienia weta ludowego na zasadach dziś obowiązujących referendum ogólnokrajowych jako specyficznego typu referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” z art. 125 Konstytucji, podobnie jak referendum w sprawie samoopodatkowania jest specyficznym typem referendum lokalnego przewidzianego w art. 170 ustawy zasadniczej. Wówczas przepisy dotyczące wprowadzenia referendum abrogacyjnego można by wprowadzić do ustawy o referendum ogólnokrajowym – nadając mu po prostu dodatkowe warunki brzegowe.

Jak mogłoby wyglądać takie referendum w sprawie „odwołania ustawy” bez naruszania dzisiejszych norm konstytucyjnych?

Godne rozważenia wydaje się wprowadzenie zasady, że referendum takie powinno być możliwe w określonym czasie od uchwalenia ustawy, której dotyczy. Powinno być np. inicjowane (zawiązanie komitetu) w ciągu 30 dni od podpisania określonej ustawy przez prezydenta i przeprowadzone maksymalnie w ciągu roku od tego momentu. Można wyobrazić sobie także takie rozwiązanie, w którym różnicujemy liczbę wymaganych podpisów i czas ich zbiórki w zależności od tego, czy mamy do czynienia z nowo uchwalonymi przepisami (wówczas wymagana liczba podpisów jest niższa), czy też z regulacjami obecnymi w systemie prawnym od dłuższego czasu (wtedy wymogi mogą pozostać jak przy dzisiejszej inicjatywie referendalnej).

Oczywiście referendum takie powinno mieć charakter konkretny, tj. powinno odnosić się do określonego stanu prawnego. Negatywnym punktem odniesienia może tu być wspomniane „referendum szkolne” z 2017 r., którego inicjatorzy proponowali w praktyce swoistą formę weta ludowego. Proponowane przez nich pytanie brzmiało: „Czy jest Pan/Pani przeciw reformie edukacji, którą rząd wprowadza od 1 września 2017 r.?” W przypadku faktycznego, zinstytucjonalizowanego weta ludowego pytanie powinno brzmieć: „Czy jest Pan/Pani za uchycieniem ustawy z dnia... o ...?” – tak, by jego interpretacja nie pozostawiała przestrzeni do wątpliwości.

Oczywiście w wariantcie „maksymalistycznym”, tj. regulacji konstytucyjnej, możliwy jest szereg dodatkowych innowacji. Jedną z nich mogłoby być np. wprowadzenie poddania ustawy pod referendum jako dodatkowej możliwości dla Prezydenta RP wobec kierowanych mu do podpisu ustaw. Wówczas głowa państwa poza dzisiejszymi możliwościami (podpis, weto lub odesłanie do TK) miałby również możliwość poddania danej ustawy pod głosowanie obywateli.

### **2.5.2 Dzień referendalny**

Fundamentalną zmianą na rzecz popularyzacji demokracji bezpośredniej byłoby ustanowienie instytucji „dnia referendalnego”. To w założeniach jeden stały dzień w roku, w którym kumulowałyby się wszystkie referenda – lokalne i ogólnokrajowe, z inicjatywy obywateli i z inicjatywy rządzących.

#### **Argumenty na rzecz dnia referendalnego**

Po pierwsze, ustanowienie dnia referendalnego radykalnie zwiększyłoby szanse na osiągnięcie frekwencji w poszczególnych głosowaniach. Zainteresowani rozstrzygnięciem problemów ogólnokrajowych mieliby dodatkowy impuls do wypowiedzenia się w sprawach lokalnych. Osoby zainteresowane szczególnie problemami swojego samorządu dodatkowo w przytłaczającej większości wypowiedziałyby się zapewne w głosowaniu ogólnokrajowym. Jest to zbieżne z typologią polskich wyborców, bowiem jak wskazują badania, grupy osób podejmujących decyzje w głosowaniach samorządowych i ogólnopolskich bywają istotnie rozbieżne. Jest to też mechanizm stosowany w wielu państwach dla zapewnienia wyższej frekwencji. Dla przykładu w Stanach Zjednoczonych za jednym razem rozstrzyga się sprawy hrabstwa, stanu i federacji. Albo: głosuje się w jednych wyborach w sprawie wyboru prezydenta, sędziego stanowego i członka lokalny rady oświaty czy szefa urzędu skarbowego. Zainteresowani rzeczywistością „lokalną” i „federacyjną” wzajemnie zachęcają się do głosowania.

Po drugie, dzień referendalny oddala popularny argument wielu przeciwników upowszechnienia demokracji bezpośredniej, tj. argument

z kosztów przeprowadzania referendów. Rzeczywiście, dziś funkcjonujemy w systemie marnotrawstwa środków publicznych. W każdej kadencji samorządu odbywają się dziesiątki referendów, które przez zaporowy próg wyborczy ostatecznie okazują się nieważne. Niestety, nieważne czy niewiążące referendum kosztuje podatników dokładnie tyle samo pieniędzy publicznych, ile to, w którym udałooby się podjąć wiążącą decyzję. Przypomnijmy, że w 2015 r. referendum rozpisane na wniosek prezydenta Bronisława Komorowskiego kosztowało podatników ponad 70 mln złotych. Tymczasem dzień referendalny oznaczałby stały, coroczny koszt dla budżetu centralnego, ale zwiększał efektywność wydatkowania tych środków przez większe szanse na osiągnięcie progu frekwencji w poszczególnych głosowaniach.

Po trzecie, stały termin referendów mógłby zmniejszyć niechęć do nich samych rządzących. Dziś głosowania bezpośrednie są traktowane jako mechanizm ekstraordynaryjny. Tymczasem po ustaleniu stałego terminu i świadomości ponoszenia dorocznych kosztów pokusa skonsultowania jakiejś potencjalnie kontrowersyjnej decyzji przez rządzących byłaby większa. Powinno to wydarzyć się zarówno na arenie polityki ogólnokrajowej, jak i lokalnej. Oczekiwać należy, że zafunkcjonowałyby po stronie władzy logika, zgodnie z którą skoro i tak odbywa się referendum w kwestiach, które podnosi społeczeństwo obywatelskie, to warto przy tej okazji pozyskać aprobatę dla określonych działań rządzących lub sprawdzić opinie obywateli w innej, potencjalnie ryzykownej politycznie kwestii.

## **Potencjalny sposób wdrożenia**

Wprowadzenie dnia referendalnego nie wymaga zmiany Konstytucji, ale z pewnością wymaga całkowitej zmiany dzisiejszych regulacji zwartych w ustawach o referendum ogólnokrajowym i lokalnym. Być może, skoro szereg zmian w tym zakresie i tak jest pożądanym, warto rozważyć też opcję wprowadzenia regulacji okołoreferendalnych po prostu jako osobnego rozdziału Kodeksu wyborczego, który regulowałby te formy głosowania na zasadach bliższych organizacji wyborów. Na pewno wprowadzenie dnia referendalnego jest impulsem do pewnej unifikacji rozwiązań na szczeblu centralnym i samorządowym.

W roku, w którym odbywają się wybory – do Sejmu, prezydenckie, do Parlamentu Europejskiego albo samorządowe – dzień referendalny mógłby być zarządzany razem z nimi. W roku, w którym nie ma wyborów, dzień referendalny mógłby odbywać się w jakimś dniu mającym potencjał symboliczny, jako swoiste święto demokracji i partycypacji obywatelskiej. Mogłoby to być święto narodowe np. 3 maja lub 11 listopada, choć odeszlibyśmy wówczas od zwyczaju przeprowadzania głosowań w niedzielę. Alternatywnym rozwiązaniem o znacznym potencjalnie symbolicznym jest organizowanie dnia referendalnego w niedzielę między 27 maja a 4 czerwca – pomiędzy rocznicami pierwszych prawdziwie wolnych wyborów samorządowych w 1990 r. a rocznicą wyborów w 1989 r.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia organizowania referendów w dniu innym niż dzień referendalny. Pozostawienie tej możliwości znajduje swoje uzasadnienie. Łatwo wyobrazić sobie np. sytuację, w której wójt gminy zostaje zatrzymany z zarzutami korupcyjnymi dwa dni po dniu referendalnym w danym roku. Skazywanie lokalnej wspólnoty



na rok oczekiwania na głosowanie w sprawie jego odwołania jest nieoptymalne i wzbudza zrozumiałe sprzeciw.

Wydaje się jednak, że adekwatnym rozwiązaniem byłoby tutaj zróżnicowanie liczby wymaganych podpisów. W przypadku referendum zarządzanych na dzień referendalny powinna być niższa. W przypadku referendum w innych terminach wyższa.

### **2.5.3 Elektroniczna zbiórka podpisów**

Fundamentalną rewolucją dla inicjatywy obywatelskiej – zarówno w temacie referendum, jak i składania oddolnych projektów aktów prawnych – byłoby ustanowienie możliwości elektronicznej zbiórki podpisów pod wnioskami o nie.

Sprawa z punktu widzenia technicznego jest relatywnie prosta. Ostatnie lata spopularyzowały korzystanie przez Polaków z profilu zaufanego i podpisów elektronicznych. Wydawać by się mogło, że wobec tego cyfryzacja procesu zbierania podpisów jest naturalnym kierunkiem. Za pomocą jednej regulacji byłoby możliwe wprowadzenie tego rozwiązania w szeregu różnych sytuacji: zbierania podpisów pod referendum ogólnokrajowymi i lokalnymi, pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą, pod inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców, a także pod listami niezbędnymi do rejestracji partii politycznej czy komitetu wyborczego. Problem jednak w tym, że politycy się do tego pomysłu specjalnie nie kwapią; cyfryzacja zbiórki podpisów neutralizuje bowiem przewagę silnych i posiadających struktury partii politycznych nad ruchami oddolnymi i nowymi formacjami politycznymi.

## **Argumenty za cyfryzacją podpisów**

Najpoważniejszym argumentem na rzecz cyfryzacji zbiórki podpisów jest oczywiście fakt, że w radykalny sposób upraszcza ona doprowadzenie do skutecznego zrealizowania obywatelskiej inicjatywy. Podpis elektroniczny nie wymaga posiadania silnych struktur „w terenie”, a jedynie rozproszonej grupy zwolenników danego rozwiązania. W praktyce lepiej realizuje więc cel wymaganych podpisów – potwierdza poparcie dla inicjatywy, a nie siłę struktur jej organizatora. Dowodem na to mogą być doświadczenia krakowskie, gdzie wprowadzono niedawno możliwość składania elektronicznych podpisów pod inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców. W ciągu kilku miesięcy Kraków stał się krajowym liderem w liczbie realizowanych inicjatyw uchwałodawczych. Pierwsze z nich zostały zatwierdzone przez Radę Miasta. W innych osiągnięto rekordowe w skali kraju poparcie pod inicjatywą uchwałodawczą od czasu wprowadzenia w życie obowiązujących dziś limitów zebranych podpisów.

Drugim ważnym argumentem jest likwidacja wielu istniejących patologii. Część z nich, po stronie organów państwa oceniających podpisy, opisana została wcześniej w podrozdziale dotyczącym zbiórki podpisów pod wnioskami o referendum lokalne. Inne dotyczą jednak samych zbierających podpisy. Media regularnie donosiły o fałszowaniu podpisów, kopiowaniu ich z innych inicjatyw, wpisywaniu na listy poparcia osób zmarłych etc. Wszystkie te patologie zostałyby wyeliminowane.

Po trzecie wreszcie, elektroniczna zbiórka podpisów oznacza lepszą ochronę danych osobowych popierających inicjatywę. „Fizyczna” zbiórka podpisów tworzy w tym zakresie przestrzeń do wielu nadużyć, a także błędów trudnych do wyeliminowania przez oddolne grupy aktywistów.

## **Potencjalny sposób wdrożenia**

Stosowny projekt ustawy odnośnie do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej opracowano w ostatnich latach. Został przygotowany przez Instytut Spraw Obywatelskich w ramach projektu realizowanego z udziałem Uniwersytetu Gdańskiego i Uniwersytetu Łódzkiego przy wsparciu ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Ten projekt – przewidujący elektroniczną formę składania deklaracji poparcia dla określonej inicjatywy poprzez kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany, podpis osobisty oraz inne środki identyfikacji elektronicznej – powinien być punktem wyjścia do dalszych prac.

Biorąc pod uwagę popularność wykorzystania profilu zaufanego przy składaniu wniosków o świadczenie rodzinne 500+ czy zatwierdzaniu deklaracji podatkowych – wydaje się, że to rozwiązanie powinno mieć priorytet w rozwiązaniach legislacyjnych.

Oczywiście wskazane jest, by regulacja została rozszerzona o inne inicjatywy niż tylko obywatelskie projekty ustaw. Bez wątplenia powinna umożliwiać też poparcie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, wniosku o referendum ogólnokrajowe oraz wniosku o referendum lokalne. Docelowo powinna objąć też listy poparcia dla komitetów wyborczych i nowo powstających partii politycznych.

Problemem pozostaje kwestia „równoległych rzeczywistości” – cyfrowej i tradycyjnej. Nie można zamykać oczu na zjawisko wykluczenia cyfrowego, więc tradycyjna forma zbierania papierowych podpisów powinna zostać zachowana.

Często pojawia się także obawa o „happeningowe” czy wręcz „trollerskie” wykorzystanie inicjatyw, jeżeli do ich realizacji wystarczą będą

podpisy elektroniczne. Tutaj dobrym rozwiązaniem wydaje się pomysł, który wymagał będzie tradycyjnych podpisów do rejestracji komitetu inicjatywy ustawodawczej czy referendalnego (np. 1000 podpisów), a dopuszczenia podpisów elektronicznych dopiero na dalszym etapie. Trudno wyobrazić sobie, że rzeczywiście „trollerska” inicjatywa np. na rzecz ustawy o zagwarantowaniu każdemu obywatelowi raz w tygodniu darmowej pizzy z ananasem zyska choćby 1000 realnych podpisów na papierowych formularzach.

#### **2.5.4 Książeczka referendalna**

Kolejnym *novum* w rzeczywistości polskich regulacji dotyczących demokracji bezpośredniej powinno być wprowadzenie tzw. „książeczki referendalnej”, która w praktyce podniesie poziom merytoryczny kampanii i zapewni wszystkim stronom sporu rozstrzyganego w referendum równe szanse agitacji. Takie rozwiązanie stosowane jest od kilkudziesięciu lat w Szwajcarii.

Książeczka taka powinna być tworzona przez niezależne ciało uwzględniające optykę wszystkich stron oraz dystrybuowana, w wersji papierowej i elektronicznej, do wszystkich osób uprawnionych do głosowania. Oczywiście w przypadku równoległego wprowadzenia dnia referendalnego powinna obejmować wszystkie potencjalne głosowania planowane na dany dzień.

### **Argumenty za książeczką referendalną**

Powtarzającymi się zarzutami wobec różnych inicjatyw referendalnych są deficyt informacji, nierównowaga możliwości komunikowania swoich racji przez strony oraz naturalna przewaga strony rządzącej nad stroną społeczną. Książeczka, która zawierałaby argumenty wszystkich stron w podobnych proporcjach, dystrybuowana do wszystkich uprawnionych do głosowania obywateli, byłaby bardzo istotnym krokiem w stronę rozwiązania tego problemu. W oczywisty sposób powinna zawierać argumenty nie tylko zwolenników głosowania w danej sprawie „na tak” i „na nie”, ale także argumenty stron zachęcających do udziału w referendum, jak i tych opowiadających się za jego bojkotem.

Dodatkowo miałyby istotny aspekt edukacyjny i podnoszący poziom debaty referendalnej. Powinna zawierać nie tylko argumenty, ale również wyjaśnienia dotyczące skutków prawnych podejmowanych decyzji. Sam fakt jej dystrybuowania do wszystkich mieszkańców sprawiłby, że świadomość organizowania referendum, jak i jego znaczenia stałaby się powszechna.

### **Potencjalny sposób wdrożenia**

Dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie „książeczki referendalnej” wraz z uchwaleniem przepisów o dniu referendalnym. Wówczas byłby czas na jej spokojne, merytoryczne i konsensualne wypracowanie. Docelowo takie broszury powinny odnosić się zarówno do planowanych głosowań ogólnokrajowych, jak i lokalnych. Broszura nie powinna być przesadnie rozległa – wydaje się, że na każde z pytań referendalnych wystarczyłoby kilka stron. Powinna zawierać: stanowisko formalnego

inicjatora referendum i stanowisko przeciwników jego organizacji, a następnie stanowiska środowisk agitujących do głosowania za każdą z opcji. Na końcu wskazane byłoby zaprezentowanie jednoznacznej wykładni skutków prawnych określonych rozstrzygnięć. Tu wyzwaniem pozostaje określenie, kto miałby być autorem ostatniej części dotyczącej wykładni. Rozważyć należałoby tu urzędników któregoś z teoretycznie niezależnych ciał eksperckich: Państwowej Komisji Wyborczej, Biura Analiz Sejmowych czy Rządowego Centrum Legislacji.

Oczywiście nad całokształtem czuwać powinno kolegialne ciało składające się z osób reprezentujących środowiska (partie polityczne, zarejestrowane w kampanii referendalnej organizacje pozarządowe) o rozmaitych rekomendacjach względem referendum. Nie jest to zadanie łatwe, ale przy dobrej wierze wszystkich stron gwarantujące możliwie sprawiedliwe prace nad ostateczną treścią broszury. Ciało to powinno podejmować decyzje drogą konsensualną, a więc dużą większością kwalifikowaną rzędu 4/5 wszystkich członków. Tylko to może zagwarantować wzajemne poszanowanie stanowisk.

Na koniec warto dodać, że istotne jest, by broszury pisane były prostym językiem oraz były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, podobnie jak ma to miejsce w Szwajcarii, która jest wzorem dla wprowadzenia tej innowacji.

### **2.5.5 Panel obywatelski jako metoda układania pytań**

Potrzeba możliwości konsultowania i korygowania pytań referendalnych została już wcześniej opisana w jednym z podrozdziałów. Zasygnalizowaliśmy tam również potrzebę wprowadzenia możliwości formułowania pytań referendalnych w drodze panelu obywatelskiego.

Panel obywatelski to innowacyjna metoda zaangażowania obywateli we władzę. Polega na tym, że spośród wszystkich obywateli państwa lub mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w przejrzysty sposób losujemy reprezentatywną grupę. Dzieje się to z uwzględnieniem proporcji kobiet, mężczyzn, osób z różnych części kraju, w różnym wieku, o różnym wykształceniu czy zarobkach.

Następnie spotykają się oni na szeregu spotkań, gdzie pracują nad rozwiązaniem konkretnych problemów. Słuchają ekspertów i stron sporu. Mają czas i pieniądze na potraktowanie tego poważnie i zrozumienie tematu. Ostatecznie panel podejmuje decyzje dużą większością głosów, a władze powinny je zrealizować.

W ten sposób próbowano już rozwiązać liczne ważne konflikty – np. napisać konstytucję w Islandii po kryzysie finansowym albo rozwiązać spory o ekologię po protestach „żółtych kamizelek” we Francji. W Polsce organizowano w ostatnich latach pierwsze lokalne panele obywatelskie.

Pomysł układania pytań referendalnych w drodze panelu obywatelskiego był w niedalekiej przeszłości formułowany przez niektóre ugrupowania polityczne (Polska 2050, Polskie Stronnictwo Ludowe).

### **Argumenty za panelem obywatelskim**

Najistotniejszym argumentem na rzecz panelu obywatelskiego jest jego odwołanie się do źródeł demokracji. W starożytnych Atenach demokracja opierała się na dwóch mechanizmach. Pierwszy to ten, który możemy porównać do dzisiejszej demokracji bezpośredniej – referendum. Było nim Zgromadzenie Ludowe, w którym zbierali się wszyscy obywatele, by podejmować najważniejsze decyzje. Drugim było losowanie urzędów.

Tak wybierano chociażby członków Rady Pięciuset – a więc ciało, które konkretyzowało szereg decyzji i opracowywało wnioski, nad którymi głosowali później wszyscy obywatele. Na urzędy i do Rady wybierano w drodze losowania spośród wszystkich obywateli. Wychodzono z założenia, że losowanie to najsprawiedliwsza forma selekcji reprezentantów. Szereg argumentów na rzecz „losowości” we współczesnych demokracjach w ostatnich latach formułowali nie tylko propagatorzy paneli obywatelskich, ale też w szerszym kontekście ważni zachodni intelektualiści, np. Michael Sandel czy Nassim Taleb.

Wykorzystanie panelu obywatelskiego do układania pytań referendalnych oddała zarzut stronniczości pytań i zwiększa szanse na to, że zostaną one sformułowane w sposób powszechnie zrozumiały. Dobrym przykładem jest tu ewentualne referendum ws. aborcji. Zupełnie innych wyników można się spodziewać, gdyby pytanie w tej sprawie brzmiało: „Czy jesteś za bezwzględną ochroną życia ludzkiego w okresie prenatalnym?”, a inaczej, gdyby brzmiało: „Czy popierasz prawo kobiet do decydowania o przerwaniu ciąży w uzasadnionej sytuacji?”. Panel obywatelski, mając czas i możliwość konsultacji z ekspertami, a także podejmując decyzję dużą kwalifikowaną większością głosów, mógłby doprowadzić do wyboru pytania wiele bardziej neutralnego, ale też rodzącego mniejsze wątpliwości interpretacyjne niż przedstawione dwie skrajne propozycje.

### **Potencjalny sposób wdrożenia**

Najlepszym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której panele obywatelskie jako sposób podejmowania decyzji byłyby wprowadzone do polskiego systemu prawnego na szczeblu centralnym i lokalnym, nie tylko w sprawie referendów. Wymagałoby to kompleksowej regulacji i zapewnienia stałych środków na ich finansowanie.



Niemniej wersją „minimum” wydaje się wprowadzenie możliwości przeprowadzania panelu obywatelskiego przy okazji referendum ogólnokrajowych i wprowadzenie stosownych zapisów w tym zakresie do ustawy referendalnej oraz regulaminów Sejmu i Senatu.

Sejm i Senat, rozpatrując wnioski o referendum, powinny zatem uzyskać uprawnienie do ustanowienia panelu obywatelskiego na rzecz sformułowania pytań referendalnych. Nad przebiegiem organizacji, tj. przede wszystkim losowania członków panelu, czuwać powinna Państwowa Komisja Wyborcza. Posiedzenia panelu powinny odbywać się w salach parlamentu i być w całości transmitowane on-line, z możliwością zgłaszania uwag przez wszystkich obserwatorów. Zapewnić należy możliwość przedstawienia stanowisk eksperckich i „rzeczniczych” (tj. interesów konkretnych stron) bez żadnej dyskryminacji.

Wreszcie, kluczowe jest zapewnienie, że decyzja panelu podjęta określoną większością głosów (np.  $\frac{4}{5}$ ) będzie nienaruszalna. W przypadku braku jej osiągnięcia możliwe powinno być zatwierdzenie rekomendacji ostatecznego brzmienia pytań większością kwalifikowaną w Sejmie lub Senacie analogiczną do tej, którą proponowaliśmy do zmiany zakresu referendum i treści jego pytań.

### **2.5.6 Opcja „żadna z powyższych”**

Kolejną z innowacyjnych propozycji sformułowaną w toku prac Instytutu Demokracji Bezpośredniej jest dodanie opcji „żadna z powyższych” do możliwych odpowiedzi referendalnych.

### **Argumenty za „żadną z powyższych”**

Najistotniejszym doświadczeniem referendum 15 października 2023 r. jest skala jego bojkotu i delegitymizacji. Źródłem tego problemu, z którego należy wyciągnąć wnioski na przyszłość dla lepszego korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej, jest nie tylko fakt uwikłania referendum w bieżący spór międzypartyjny, ale też wątpliwości co do jakości i intencji przedstawionych pytań.

Szereg wątpliwości rozwinąć mogłoby samo wprowadzenie procedury ich korygowania i konsultowania. Problem delegitymizacji przez bojkot rozwiązałyby też likwidacja lub obniżenie progów referendalnych. Nie zmienia to jednak faktu, że pozostaną istotne grupy obywateli, dla których temat referendum lub treść pytań będą nieakceptowalne. Dziś te osoby są metodami psychologii behawioralnej zachowań społecznych w praktyce skłaniane do absencji w głosowaniu. To z pewnością zjawisko szkodliwe z perspektywy wartości, jakimi są partycypacja obywatelska i wysoka legitymizacja głosowania.

Warto rozważyć stworzenie opcji, która da takim osobom szansę wykazać dezaprobatę dla upartyjnionych lub niemądrych pytań, a jednocześnie będzie zachęcała do udziału w głosowaniu. Takim rozwiązaniem może być obowiązkowe dodanie do każdego z pytań opcji odpowiedzi „żadna z powyższych”. Wówczas dawalibyśmy szansę wypowiedzieć się tym, którzy są krytycznie nastawieni wobec pytań, bez bojkotowania demokratycznej procedury. Byłby to swoisty głos „wstrzymujący”, pozwalający okazać dezaprobatę dla pytań lub tematu głosowania przy jednoczesnym partycypowaniu w procesie decyzyjnym.

## **Potencjalny sposób wdrożenia**

Wprowadzenie tej innowacji wymagałoby uznania, że w każdym z pytań można udzielić odpowiedzi na preferowane opcje (np. „tak”, „nie” lub „opcja A”, „opcja B”, „opcja C”) lub alternatywnie wybrać możliwość „żadna z powyższych”.

Decyzja powinna być wiążąca wtedy, gdy któraś z opcji – np. odpowiedź „tak” – będzie miała więcej głosów niż łącznie opcje „nie” oraz „żadna z powyższych”. Dokładnie tak działa to w Sejmie, gdy wymagana jest większość bezwzględna. Wówczas głosów „na tak” musi być więcej niż łącznie głosów „na nie” i wstrzymujących się.

Wdrożenie tego rozwiązania nie wymaga nawet zmian ustawowych – mogłoby być uwzględniane lub nie przy formułowaniu konkretnego kształtu kwestionariusza referendalnego.

### **2.5.7 Referendum ws. wyroków Trybunału Konstytucyjnego**

Ostatni z postulatów ma charakter systemowy i ustrojowy, jednak motywowany jest koniecznością znalezienia wyjścia z kryzysu ustrojowego, w którym Polska tkwi od początku sporu o legitymizację Trybunału Konstytucyjnego, tj. od 2015 r.

Propozycja ta, w przeciwieństwie do pozostałych postulatów niniejszego podrozdziału, wymaga w praktyce zmiany Konstytucji.

Pomysł polega na tym, by umożliwić odrzucanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w referendum.

## **Argumenty za odrzucaniem wyroków TK w referendum**

Kontekstem dla tego postulatu jest zrozumienie, że spór o Trybunał Konstytucyjny w praktyce jest objawem szerszego kryzysu zaufania do merytokracji. W polskich warunkach objawiał się on krytyką statusu sądu konstytucyjnego jako faktycznej „trzeciej izby parlamentu”: rady mędrców redefiniujących zgodnie z własnym uznaniem realne ramy polskiego ustroju i aksjologicznej wspólnoty leżącej u jego fundamentów. Początkowo dotyczył głównie prawicowej opinii publicznej.

Rok 2020 wraz z wyrokiem ws. aborcji doprowadził jednak do sytuacji, w którym to również lewicowa i liberalna strona sporu zaczęła odrzucać prawo TK do realnego definiowania prawa obowiązującego w Polsce. Formułowana wówczas krytyka orzeczenia nie sprowadzała się bowiem jedynie do aspektów formalnych i wątpliwości wobec prawomocności składu sądu, ale samego faktu podejmowania takiej decyzji przez TK. Warto podkreślić, że przeciwnicy wyroku odrzucali wszak nie tylko nowe orzeczenie, ale w praktyce też to sformułowane w 1997 r. przez Trybunał pod przewodnictwem prof. Andrzeja Zolla, co do którego prawomocności składu nikt nie podnosił nigdy żadnych wątpliwości.

Wyrok dotyczący aborcji jest jednym z najpoważniejszych punktów niezgody polskiej wspólnoty politycznej. Jakikolwiek inne niż konstytucyjne metody jego uchylecia będą stanowiły paliwo utrwalania, a nie przecinania kryzysu praworządnościowo-trybunalskiego. Dlatego propozycja zmiany ustawy zasadniczej w kierunku możliwości uchylania wyroków TK w drodze referendum wydaje się jedną z nielicznych obecnych w debacie propozycji zakończenia zarówno sporu aborcyjnego, jak i sporu o legitymizację TK w sposób zgodny z Konstytucją i zasadami praworządności.

Inspirację znajdziemy w naszej, rzecz jasna nie w pełni chlubnej, gdy chodzi o genezę, najnowszej historii ustrojowej. Otóż od 1985 do 1997 r. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przechodziły przez – ni mniej, ni więcej – swoistą „kontrolę polityczną kontroli konstytucyjnej”. Na mocy art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. Sejm miał obowiązek rozpatrywać orzeczenia o niekonstytucyjności aktów ustawodawczych w ciągu sześciu miesięcy od ich wydania. Oddalenie orzeczenia było możliwe, ale potrzebna była do tego większość  $\frac{2}{3}$  Sejmu.

### **Potencjalny sposób wdrożenia**

Kierunkiem poszukiwania nowego punktu równowagi pomiędzy „elitami” a „ludem” jest uznanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego za nieostateczne, a następnie zaproponowanie i konstytucjonalizacja formy ich demokratycznej, politycznej kontroli.

Doświadczenia jesieni 2020 r. i podążająca za nią zmiana poglądów Polaków wskazują, że nie ma ich zgody na ustalanie treści wartości fundamentalnych przez piętnastu sędziów – bez względu na to, czy prawidłowo czy nieprawidłowo wybranych. Musimy znaleźć ścieżkę ku temu, by negowane społecznie orzeczenia mogły być „wetowane” przez czynnik polityczny. Dziś względem wyroków TK potrzebujemy analogicznego narzędzia do tego stosowanego przed wejściem w życie obecnej Konstytucji, nie ograniczonego jednak wyłącznie do roli Sejmu, ale uwzględniającego również rolę suwerena w akcie demokratycznym.

Dlatego „oddalanie” orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powinno być możliwe albo w drodze uchwały Sejmu większością  $\frac{2}{3}$  ustawowej liczby posłów, albo w referendum ogólnokrajowym, które mogłoby być inicjowane w określonym czasie od wydania orzeczenia z inicjaty-

wy Sejmu, Prezydenta współpracującego z Senatem lub obligatoryjnie na wniosek określonej liczby obywateli (np. 1 mln).

Dopiero takie rozwiązanie stworzy nam przestrzeń do wyjścia z dalekosiężnych skutków trwającego od ośmiu lat kryzysu – w tym do politycznego „rozpatrzenia” najdonioślejszych orzeczeń Trybunału ostatnich lat, tj. wyroków w sprawie aborcji i konfliktu prawa krajowego z unijnym.



*Część III*

*Inspiracje ze świata.  
Jak wyglądają i czego  
dotyczą referenda  
w innych państwach?*

*Tomasz Synowiec*



### **3.1 Nie tylko Szwajcaria. Referenda na świecie**

Demokracja bezpośrednia to metoda podejmowania decyzji obecna w wielu państwach na świecie. Choć na co dzień kojarzymy ją głównie ze Szwajcarią, to z tych narzędzi korzysta bardzo wiele demokratycznych państw. Najważniejszą i zarazem najpopularniejszą metodą demokracji bezpośredniej są oczywiście referenda i z tego powodu to tej metodzie podejmowania decyzji zostało poświęcone najwięcej miejsca w niniejszej części książki.

Choć referendum w swej istocie jest bardzo proste i polega na bezpośrednim głosowaniu obywateli (lub innej wspólnoty) nad propozycją, kwestią polityczną lub ustawą, to w praktyce możemy podzielić je na wiele typów, a regulacje poszczególnych krajów lub nawet w obrębie jednego państwa potrafią znacząco się różnić.

W niniejszej części przedstawiam doświadczenia różnych państw w korzystaniu z tej najbardziej rozpowszechnionej metody demokracji bezpośredniej. W pierwszym podrozdziale wskazuję regulacje i doświadczenia ważniejszych państw europejskich. W kolejnych podrozdziałach omawiam doświadczenia państw w kilku tematach najczęściej „powracających” w różnych systemach politycznych i społeczno-gospodarczych. Na koniec, w osobnym podrozdziale, opisuję mało znany, a niezwykle ciekawy przypadek referendum stanowych w USA, które odgrywają niezwykle istotną rolę w tamtejszym systemie federalnym.

## **Typologia referendów**

Referenda możemy podzielić na kilka typów ze względu na ich cechy i charakter. Istnieją różne klasyfikacje i typologie referendów, możemy jednak wskazać na kilka kluczowych rozróżnień. Po pierwsze referendum może być obowiązkowe, czyli takie, które w określonej sytuacji musi zostać przeprowadzone (taki charakter ma zmiana konstytucji stanowych w 49 stanach USA) lub fakultatywne, czyli zależne od woli i działania jakiegoś organu lub grupy obywateli. Przykładem referendum fakultatywnego może być np. referendum w sprawie zmiany konstytucji w Polsce (przeprowadza się je, tylko jeśli odpowiedni organ o to zawniósł) lub w przypadku zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, gdyż to parlament decyduje, czy udzieli jej kwalifikowaną większością głosów czy w drodze referendum.

Kolejne rozróżnienie to referenda odgórne, czyli inicjowane przez organy władzy państwowej, lub oddolne, kiedy inicjują je obywatele. W zależności od regulacji obywatele mogą np. inicjować referendum bezpośrednio, czyli bez zgody parlamentu. Wówczas wystarczy, że spełnią ustawowe kryteria, w szczególności zbiorą odpowiednią liczbę podpisów, a zgoda parlamentu nie jest potrzebna. Alternatywą jest referendum pośrednie, kiedy to wniosek obywateli poddaje się do decyzji organu państwowego – zwykle parlamentu bądź jednej z jego izb.

Referenda można również podzielić na proaktywne, czyli takie, które proponują przyjęcie jakiejś zmiany, lub reaktywne, czyli takie, które blokują lub uchylają już istniejącą decyzję bądź prawo. Referenda można rozróżnić także ze względu na ich wiążący bądź konsultacyjny charakter. W tym miejscu warto zwrócić również na rozróżnienie referendów legislacyjnych, czyli takich, w których głosowany jest konkretny akt prawny,

wchodzący w razie powodzenia w życie, i kierunkowych, czyli takich, w których zobowiązuje się do podjęcia określonych działań odpowiednie organy, np. parlament. Referenda można również klasyfikować ze względu na ich tematykę, np. referenda konstytucyjne, czyli dotyczące zmian konstytucji, lub referenda dotyczące umów międzynarodowych.

Krajem, który najbardziej kojarzymy z referendum, jest oczywiście Szwajcaria, ale pełnią one istotną rolę w wielu państwach na świecie. Oczywiście praktyka referendalna jest różnorodna.

## **Niemcy**

Niektóre państwa, jak np. Niemcy i Austria, nie stosują referendum na poziomie ogólnokrajowym, co po części jest efektem negatywnego dziedzictwa i doświadczenia historycznego z wykorzystaniem tego narzędzia przez nazistów. Nie oznacza to jednak braku istotnych referendum u naszego zachodniego sąsiada. Takie referenda odbywają się na poziomie landów i jednostek samorządowych. Na szczeblu federalnym w Niemczech są zwoływane jedynie w kwestii reorganizacji struktury państwa (zmiany granic landów), a uprawnieni do głosowania są wyłącznie obywatele zamieszkujący na terenach objętych zmianami.

Warto też zauważyć, że w Niemczech zmienia się podejście i choć długo dominował pogląd, że referenda ogólnokrajowe są niezgodne z duchem ustawy zasadniczej, to uległ on zmianie. W XXI w. mieliśmy już kilka inicjatyw na rzecz ustanowienia referendum ogólnokrajowych. Warto przy tym zauważyć, że najwięcej referendum odbywa się w Berlinie, Hamburgu i Bawarii.

W 2023 r. najgłośniejszym przypadkiem referendum w Niemczech

było zorganizowane 26 marca referendum klimatyczne w Berlinie. Pod głosowanie poddano zmiany w berlińskiej ustawie o ochronie klimatu, by cel neutralności klimatycznej wyznaczyć na 2030 r., a nie jak zapisano wcześniej w ustawie 2045 r. Referendum odbyło się z inicjatywy obywateli. W przypadku Berlina konieczne jest w pierwszej kolejności zebranie 20 tys. podpisów do rejestracji pomysłu. Po uzbieraniu tej liczby podpisów organizatorzy mają 4 miesiące na zebranie podpisów odpowiadających 7% liczby mieszkańców Berlina (około 170 tys.).

Taki wniosek jest poddawany pod głosowanie w lokalnym parlamencie, a w przypadku jego odrzucenia w przeciagu 4 miesięcy poddawany jest pod głosowanie w referendum i tak było również w tym wypadku, ponieważ partie zgodnie uznały projekt za nierealny. Regulacje w innych landach i jednostkach samorządowych różnią się od siebie, ale mają zbliżoną strukturę do procedury obowiązującej w Berlinie.

Referendum zakończyło się porażką, pomimo że „na tak” zagłosowało 51% wyborców. Wynika to z regulacji, która do sukcesu referendum wymaga, aby oprócz poparcia większości osiągnięto kworum 25% głosów spośród uprawnionych do głosowania. Ponieważ frekwencja w referendum wyniosła 35,7%, to nie udało się spełnić tego wymogu. Warto przy tym zwrócić uwagę na przewagę rozwiązania opierającego się na kworum 25% głosów „na tak” od 50% progu frekwencji. W teorii obie regulacje powinny być podobne, gdyż przy wymogu frekwencji 50% dla akceptacji potrzeba uzyskać głos ponad 25% uprawnionych do głosowania. W praktyce jednak regulacja oparta na kworum nie prowadzi do sytuacji, w której głosowanie przeciwko propozycji referendalnej jest taktycznie nieopłacalne, gdyż zwiększamy w ten sposób szanse na przekroczenie progu referendalnego, a obniżenie go jest dużo pewniejszą metodą blokowania skuteczności referendum. W przypadku kworum

głosy przeciwko nie mają znaczenia dla jego osiągnięcia, w związku z czym racjonalną strategią oponentów jest udział w głosowaniu, gdyż ich głos nie wpływa na szanse przekroczenia progu, a zwiększa możliwość zwycięstwa preferowanej opcji w przypadku, gdy drugiej stronie udało się to kworum osiągnąć.

## **Słowacja, Czechy, Litwa**

Kolejnym z naszych sąsiadów stosujących referendum jest Słowacja. Prawo inicjowania referendum przysługuje grupie 350 tys. obywateli. Ostatnie takie referendum odbyło się w styczniu 2023 r. i dotyczyło wprowadzenia możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji parlamentu w drodze referendum. Za taką zmianą zagłosowało ponad 98% wyborców, jednak referendum było nieważne, gdyż frekwencja wyniosła 27%, a wymagany próg to 50%.

Od uzyskania niepodległości przez Słowację odbyło się 10 referendów. Jedynie referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej zakończyło się powodzeniem. Pozostałe 9 okazało się nieważnymi ze względu na zbyt niską frekwencję wyborczą.

Jeszcze surowsze wymogi odnośnie do progu ważności referendum obowiązywały na Litwie od momentu uzyskania niepodległości od Związku Radzieckiego. Do 2002 r. wymagano dla wiążącego charakteru, aby za daną propozycją zagłosowało ponad 50% z ogólnej liczby wyborców (uprawnionych do głosowania). W 2002 zmieniono prawo tak, że wymagana jest już tylko  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby wyborców. Z powodu tych ograniczeń wiążące okazały się jedynie 4 z 12 referendów. Co ciekawe, 3 z nich odbyły się jeszcze przed zmianą przepisów. Również Czechy wśród naszych sąsiadów nie mogą pochwalić się zbyt dużą tradycją re-

ferendalną na poziomie ogólnokrajowym (dużo lepiej jest na poziomie lokalnym). Jedyne ogólnokrajowe referendum Czechów dotyczyło ich wstąpienia do Unii Europejskiej.

### **Szwecja, Wielka Brytania i... Grenlandia**

Od 1921 r. w referendach mogą głosować Szwedzi. Wprawdzie wynik takich referendów nie ma wiążącego charakteru, ale ich znaczenie polityczne znacząco wpływa na decyzje w kraju. Od wprowadzenia tego prawa Szwedzi głosowali 6 razy (pierwsze referendum dotyczące prohibicji jest opisane w dalszej części opracowania). Jedną z decyzji, jakie zostały poddane pod głosowanie, była kwestia zmiany organizacji ruchu drogowego z lewostronnego na prawostronny. W tym wypadku 5 lat później pomimo odrzucenia zmiany przez obywateli politycy i tak się na nią zdecydowali.

Państwem, w którym referendum również nie ma wiążącego charakteru, jest Wielka Brytania. Wynika to z zasady suwerenności parlamentu oznaczającej brak skrępowania w tworzeniu prawa przez brytyjski parlament. Choć zasada ta obecnie napotyka pewne ograniczenia, to nie dotyczy referendów. Jednak ze względu na kulturę polityczną odrzucenie wyników referendum jest mało prawdopodobne. Z tego względu brytyjscy parlamentarzyści zaakceptowali decyzję o brexicie, choć większość z nich wcześniej była mu przeciwna.

W 2011 r. w Wielkiej Brytanii odbyło się inne referendum i dotyczyło one zmiany ordynacji wyborczej. Brytyjczycy mieli możliwość zastąpienia tradycyjnych okręgów jednomandatowych w wyborach do Izby Gmin systemem głosu alternatywnego, w ramach którego szeregowałiby kandydatów w okręgu według preferencji, a głosy z ostatniego kandydata

przechodziłyby „na najlepszego” do momentu, aż któryś z kandydatów otrzymałby ponad 50% głosów. Prawie 68% Brytyjczyków odrzuciło jednak ten pomysł.

W debacie publicznej często można usłyszeć, że decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii Europejskiej była taką pierwszą. Nie jest to jednak do końca prawda, ponieważ podobnie w 1982 r. zdecydowała Grenlandia. Choć stanowi ona część Danii należącej do Wspólnoty Europejskiej, to Grenlandia cieszy się dużym stopniem autonomii, która przejawiała się m.in. tą decyzją. Na mocy obecnie obowiązującego prawa gdyby Grenlandia chciała ogłosić niepodległość od Danii (jest to jedna z głównych osi podziału w grenlandzkiej polityce), to konieczne będzie jej zatwierdzenie w drodze referendum.

## **Francja**

Państwem o znaczących tradycjach referendalnych jest także Francja. Konstytucja daje duże uprawnienia w zakresie inicjowania referendów zwłaszcza prezydentowi. Na szeroką skalę z tej możliwości korzystał Charles de Gaulle. Zgodnie z konstytucją pod referendum prezydent poddaje projekt ustawy „dotyczący organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej, społecznej lub w zakresie środowiska naturalnego, Narodu i służb publicznych, które w tym uczestniczą lub upoważniającej do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji”.

Od nowelizacji w 2008 r. francuska konstytucja przewiduje również referendum z inicjatywy wspólnej. W takiej sytuacji organizowane jest ono na wniosek  $\frac{1}{5}$  członków parlamentu po poparciu wniosku przez  $\frac{1}{10}$  obywateli ujętych w spisie wyborczym. Proponowany projekt ustawy

musi dotyczyć wskazanych powyżej zagadnień i nie może uchylać prawa obowiązującego krócej niż rok. Jest to forma zbliżona do weta ludowego, odróżniana jednak z powodu wspólnej inicjatywy części parlamentu i obywateli. Wysoki próg potrzebnych podpisów sprawił również, że do tej pory nie udało się doprowadzić do żadnego referendum w tym trybie. W ostatnich latach można też zauważyć kryzys instytucji referendum we Francji polegający na zaniechaniu jego zastosowania przez polityków po tym, jak Francuzi odrzucili Konstytucję dla Europy właśnie w drodze referendum.



## **3.2 Referenda aborcyjne na świecie**

### **Polski kontekst**

Podczas kampanii wyborczej w 2023 r. w wyborach do Sejmu i Senatu jednym z tematów była kwestia aborcji i jej uregulowania prawnego. Jednym z zaproponowanych stanowisk była propozycja rozstrzygnięcia tej kwestii w drodze referendum, zgłoszona przez komitet Trzecia Droga, będący koalicją Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Polski 2050 Szymona Hołowni. W polskiej debacie publicznej w odpowiedzi na taką propozycję bardzo często można spotkać się z argumentem, że w kwestii praw człowieka nie przeprowadza się referendum, ponieważ nie mogą one podlegać głosowaniu. Można wręcz zauważyć, że jest to stanowisko wyrażane ponad podziałami. Taki głos w sprawie zajmowały zarówno organizacje walczące o prawo do aborcji i uznające je za prawo człowieka, jak i organizacje pro-life stojące na stanowisku, że prawem człowieka jest prawo do życia, także w przypadku dzieci nienarodzonych. Podobne opinie w tej kwestii wyrażał również polski episkopat.

Takie stanowisko należy uznać za błędne na kilku poziomach. Jednakowo wymiar aksjologiczny, jak i praktyka mu przeczą. Zaczynając od wymiaru aksjologicznego, należy zwrócić uwagę, że żyjąc w państwie demokratycznym i praworządnym każda zmiana w prawie musi zostać poddana pod głosowanie. Do nas należy jedynie decyzja, czy lepiej jest poddać tę kwestię pod głosowanie wybranych przedstawicieli narodu zasiadających w parlamencie, czy też określona zmiana powinna zostać zaakceptowana przez ogół społeczeństwa. Zwolennicy rozwiązania tej kwestii drogą referendum wskazują na fakt większej legitymizacji dla podjęcia decyzji przez ogół społeczeństwa niż przez grupę posłów. Nie-

kiedy zwolennicy referendum wskazują również na fakt, że udział kobiet, których kwestia aborcji dotyczy w szczególności, w społeczeństwie jest większy niż w parlamencie. Jest to odpowiedzią na argument, że o prawach grupy osób, w tym wypadku kobiet, nie powinni decydować mężczyźni. Warto tutaj przy tym zwrócić uwagę, że ten argument dotyczy większości państw demokratycznych, ponieważ obecnie w przeważającej liczbie państw świata mężczyźni zajmują większość miejsc w parlamentach, choć w przyszłości być może w niektórych miejscach ulegnie to zmianie.

Jeśli więc chcemy dokonać modyfikacji prawa, musimy przyjąć ją w głosowaniu, rozstrzygając jedynie, jaka grupa głosujących powinna o tym zdecydować. Przyjęcie stanowiska, że praw człowieka nie poddaje się pod głosowanie, oznaczałoby, że w zakresie tematów uznanych przez nas za prawa człowieka w demokratycznej i praworządnej procedurze nie można by było wprowadzić żadnej zmiany.

Oczywiście możemy znaleźć argumenty również za stanowiskiem, że lepszym rozwiązaniem byłoby rozstrzygnięcie zmiany takiego prawa przez parlament niż przez ogół obywateli. Argumentując z pozycji elitarystycznych, można dowodzić, że grupa wyselekcjonowanych parlamentarzystów będzie mniej podatna na populistyczne hasła czy mniej skłonna do wprowadzenia zmian uderzających w prawa poszczególnych grup. Znane są także z historii przykłady używania referendum przez reżimy totalitarne, które korzystały z nich, żeby legitymizować swoje rządy systemowo łamiące prawa człowieka. Pamiętając o decyzjach ludzi w takich głosowaniach, nie wolno nam jednak zapominać, że historia parlamentaryzmu na świecie również pełna jest takich przypadków.

Stanowisko, że praw człowieka nie należy poddać pod głosowanie w referendum, wydaje się oczywiście w pełni mieścić w demokratycznym dyskursie publicznym. Nie należy tego jednak mylić ze stanowiskiem, że praw człowieka nie poddaje się pod głosowanie, a nawet że nie poddaje się ich pod głosowanie w referendum. Historia i praktyka temu przeczą, w związku z czym należy uznać je za nieprawdziwe. Zagadnienia praw człowieka są poddawane pod głosowania powszechnie w parlamentach przy okazji wielu ustaw. Poddawane są również w przypadku przyjmowania każdej konstytucji (tak przecież było, gdy przyjmowaliśmy polską konstytucję w drodze referendum), jak i w poszczególnych kwestiach. Nie dotyczy to tylko sprawy aborcji, ale także wielu innych kwestii, które należałoby uznać za światopoglądowe, jak np. legalizacji małżeństw tej samej płci, legalizacji marihuany, praw wyborczych i wielu innych.

Nawet jeśli ograniczymy się tylko do kwestii aborcji, to i tak otrzymamy co najmniej kilkadziesiąt referendum, w których pod głosowanie poddano kwestię wyłącznie prawa do aborcji. W dalszej części tego podrozdziału przedstawiam, jak wygląda praktyka takich głosowań w państwach demokratycznych, głównie w Europie. W odrębnym podrozdziale przytaczam również przykłady głosowań w sprawie aborcji w referendach stanowych w USA, których odbyło się ponad 60. Analizując historię referendum, należy wręcz dostrzec, że temat regulacji prawa aborcyjnego to jeden z tematów najczęściej poddawanych pod takie głosowania w historii demokracji bezpośredniej.

## **Szwajcaria 1977**

Szwajcaria to ojczyzna demokracji bezpośredniej i nie dziwi, że na poziomie ogólnokrajowym żaden inny kraj nie podejmował w referendum tematu aborcji tyle razy, co Helweci. Referenda dotyczące aborcji odbywały się w tym kraju aż 5 razy: w latach 1977, 1978, 1985, 2002 i 2014.

Od 1942 r. aborcja była tam zagrożona karą więzienia zarówno w przypadku kobiety decydującej się na zabieg, jak i lekarza, który wziął w nim udział. Prawo przewidywało wyjątek jedynie dla sytuacji zagrożenia dla życia lub trwałego uszczerbku na zdrowiu matki, w sytuacji gdy zagrożenia nie można byłoby usunąć w inny sposób.

W latach 70. pojawiły się inicjatywy zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy. W 1971 r. pod referendum wniesiono projekt ludowy (po zebraniu podpisów przez obywateli) zakładający całkowitą dekryminalizację aborcji. Do konstytucji proponowano dodać przepis, który brzmiałby: „Nie można wydać wyroku skazującego za przerwanie ciąży”. Po negatywnych opiniach i zaleceniu odrzucenia w głosowaniu projektu przez Radę Federalną i Radę Narodową inicjatorzy ostatecznie zdecydowali się na wycofanie propozycji, została ona jednak zastąpiona propozycją dekryminalizacji aborcji do 12. tygodnia ciąży.

Nowa propozycja zakładała dodanie do konstytucji tekstu: „Przerwanie ciąży nie podlega karze, jeżeli zostało wykonane przez lekarza uprawnionego do wykonywania zawodu w terminie dwunastu tygodni od rozpoczęcia ostatniej miesiączki i za pisemną zgodą kobiety ciężarnej. Gwarantujemy swobodny wybór lekarza. Rząd federalny we współpracy z kantonami podejmuje niezbędne środki w celu ochrony kobiet w ciąży i promowania planowania rodziny”.

Za projektem stała powstała w 1973 r. Szwajcarska Unia na rzecz Dekryminalizacji Aborcji. Zgłoszona w 1975 r. inicjatywa w 1977 r. została poddana pod głosowanie. Propozycję w referendum poparło nieco ponad 48% głosujących, co w efekcie oznaczało jej odrzucenie.

W referendum z 1977 r. frekwencja wyniosła 51,9% uprawnionych do głosowania.

### **Szwajcaria 1978**

Efektom odrzucenia inicjatywy ludowej było poddanie pod głosowanie kontrpropozycji Rady Federalnej, która proponowała liberalizację dostępu do aborcji w znacznie mniejszym stopniu (m.in. ciąży pochodzące z czynów nielegalnych oraz kwestie społeczne). Za projektem głosowało jednak niewiele ponad 30% osób, co było następstwem opowiedzenia się przeciwko projektowi zarówno obrońców życia, jak i zwolenników liberalizacji. Ci ostatni uważali, że projekt nie jest wystarczający, w związku z czym wzywali do jego odrzucenia i walki o pełną liberalizację. Wspólny sprzeciw zwolenników zakazu aborcji, jak i zwolenników pełnej liberalizacji określono wówczas jako „nieświęty sojusz”. W referendum z 1978 r. frekwencja wyniosła 48,9% uprawnionych do głosowania.

### **Szwajcaria 1985**

W 1985 r. komitet „Prawo do życia” skupiony wokół środowisk kościelnych w ramach inicjatywy ludowej zebrał podpisy pod propozycją zmiany konstytucji, które miały zakotwiczyć i umocnić ochronę prawa do życia poprzez dodanie przepisów: „Każdy człowiek ma prawo do życia oraz integralności cielesnej i duchowej. Życie człowieka zaczyna

się od poczęcia i kończy wraz z naturalną śmiercią. Naruszenie dobra objętego tą ochroną może nastąpić jedynie w sposób zgodny z prawem obowiązującymi w państwie”.

Projekt złożony był głównie z myślą o prawie aborcyjnym, jednak dotyczył również kwestii manipulacji genetycznych na ludzkim genomie, *in vitro* oraz kary śmierci. Zarówno parlament, jak i Rada Federalna rekomendowały odrzucenie tego projektu, argumentując to jego nieprecyzyznością i zbyt dużym ograniczeniem swobody decyzji na przyszłość. Rada Federalna zaproponowała również swoją kontrpropozycję: „Każdy ma prawo do życia, do nienaruszalności ciała i umysłu, do swobodnego przemieszczania się i bezpieczeństwa osobistego”. Została ona jednak odebrana negatywnie i nie doszło do głosowania; w przeciwieństwie do inicjatywy ludowej, która w referendum uzyskała nieco mniej niż 31% głosów na tak, co skutkowało jej odrzuceniem. Frekwencja w 1985 r. wyniosła 35,72% uprawnionych do głosowania.

## **Szwajcaria 2002**

W 2002 r. Szwajcarzy mieli możliwość wypowiedzenia się w dwóch referendach dotyczących aborcji proponujących rozbieżne rozwiązania. W wyniku prac parlamentarnych parlament przyjął prawo nowelizujące kodeks karny i dopuszczające aborcję do 12. tygodnia ciąży. Obywatele niepopierający tej zmiany skorzystali ze swojego prawa i zbrali podpisy pod sprzeciwem wobec wejścia w życie nowelizacji, doprowadzając do fakultatywnego referendum blokującego wejście ustawy w życie. Równolegle zbierano podpisy pod inicjatywą „Dla matki i dziecka – w obronie nienarodzonego dziecka i pomocy matce w potrzebie”, która proponowała dodanie do konstytucji przepisów w brzmieniu: „Konfede-

racja chroni życie nienarodzonego dziecka i wydaje wytyczne dotyczące niezbędnej pomocy, jakiej należy udzielić matce znajdującej się w trudnej sytuacji. Ustawodawstwo federalne uwzględni następujące kwestie:

- a. Karze podlega ten, kto powoduje śmierć nienarodzonego dziecka lub w decydujący sposób się do niej przyczynia, chyba że kontynuowanie ciąży zagraża życiu matki, a niebezpieczeństwa tego, bezpośredniego i mającego charakter fizyczny, nie można w żaden inny sposób oddalić.
- b. Jakakolwiek forma nacisku zmierzająca do pozbawienia życia nienarodzonego dziecka jest niedopuszczalna.
- c. Jeżeli ciąża jest następstwem aktu przemocy, matka może zaraz po stwierdzeniu ciąży wyrazić zgodę, jedyną niezbędną zgodę, na przysposobienie dziecka.
- d. Kantony zapewniają niezbędną pomoc matce, która ze względu na ciążę znajduje się w trudnej sytuacji. Mogą powierzyć to zadanie instytucjom prywatnym.”

Do konstytucji proponowano także dodać kolejny artykuł, który zawieszał wszystkie przepisy gwarantujące bezkarną aborcję w określonych przypadkach. Oba głosowania odbyły się tego samego dnia. Za dekryminalizacją aborcji głosowało ponad 72%. Ustawę wzmacniającą zakaz aborcji poparło zaledwie 18,25%. Niskie poparcie było również wynikiem odcięcia się od projektu wielu organizacji pro-life niezgadzających się na karalność w przypadku ciąż będących następstwem gwałtu. Frekwencja w głosowaniach wyniosła odpowiednio 41,81% oraz 41,69% uprawnionych do głosowania.

### **Szwajcaria 2014**

W 2014 r. odbyło się ostatnie jak dotąd referendum dotyczące aborcji w Szwajcarii. Również ono, jak większość dotychczasowych, odbyło się za sprawą inicjatywy obywateli, którzy zebrali podpisy pod propozycją zmiany konstytucji. Zakładała ona wyłączenie aborcji z finansowania z ubezpieczeń zdrowotnych z wyjątkiem sytuacji zagrażających zdrowiu i życiu. Propozycja została odrzucona przez prawie 70% głosujących przy frekwencji wynoszącej 56,42% uprawnionych do głosowania.

### **Irlandia 1983**

Drugim państwem przodującym w temacie referendów aborcyjnych jest Irlandia. Referenda w tej sprawie odbywały się w 1983, 1992, 2002 i 2018 r. Każde z głosowań dotyczących aborcji w Irlandii było głosowaniem nad przyjęciem zmian w konstytucji.

W 1983 r. pod głosowanie poddano VIII poprawkę do konstytucji, która brzmiała: „Państwo uznaje prawo do życia nienarodzonych dzieci i, uwzględniając równe prawo do życia matki, gwarantuje w swoim prawie poszanowanie oraz, w miarę możliwości, przez swoje prawa, obronę i dochodzenie tego prawa”. Przyjęcie jej nie zmieniało prawa aborcyjnego w Irlandii, ponieważ ta procedura była już nielegalna na podstawie ustawy, jednak podnosiło poziom ochrony życia na szczebel konstytucyjny. Za poprawką opowiedziało się 66,9% głosujących przy frekwencji wynoszącej 53,7%.



## **Irlandia 1992**

Referendum w 1992 r. było następstwem uznania prawa do aborcji w przypadku możliwości popełnienia przez kobietę samobójstwa. Prawo to zostało uznane na podstawie wyroku Sądu Najwyższego z tego samego roku. Zaproponowano wówczas 3 nowe poprawki do konstytucji. XII poprawka miała zakazać aborcji w sytuacji zagrożenia samobójstwem, co było argumentowane w dużej mierze ryzykiem wykorzystywania tego prawa do obchodzenia prawa zakazującego aborcji: „Bezprawne jest pozbawienie życia nienarodzonego dziecka, chyba że jest to konieczne dla ratowania życia, a nie zdrowia, matki, jeżeli choroba lub zaburzenie matki stwarzają rzeczywiste i istotne zagrożenie dla jej życia, a nie ryzyka popełnienia samobójstwa”.

XIII poprawka gwarantowała, że prawa do podróży za granicę kobiet w ciąży nie mogą zostać ograniczone przepisami antyaborcyjnymi, a XIV poprawka stanowiła, że zakaz aborcji nie może ograniczać prawa do informowania o możliwościach dokonywania aborcji zgodnie z prawem w innych państwach.

Jedynie poprawka ograniczająca prawo do aborcji została odrzucona przez 65% głosujących. Prawo do podróżowania w ciąży za granicę oraz prawo do informowania o możliwości dokonania aborcji zostało poparte przez odpowiednio 62,4% oraz 59,9% głosujących. We wszystkich trzech głosowaniach frekwencja wyniosła ponad 68% uprawnionych do głosowania.

## **Irlandia 2002**

W 2002 r. powrócono do tematu wykluczenia ryzyka popełnienia samobójstwa przez kobietę jako przesłanki do aborcji. XXV poprawka do konstytucji była zdecydowanie bardziej rozbudowana niż propozycja sprzed kilku lat. Projekt zawierał również propozycję zmiany ustawy, która stanowiła załącznik do propozycji zmiany konstytucji i utrudniała procedurę jej zmiany. Przyjęcie propozycji oznaczałoby wówczas również zmiany w karach przewidzianych za aborcję. Projekt ostatecznie nie został zatwierdzony w referendum, choć było bardzo blisko. Przeciwno zagłosowało 50,4% biorących udział w referendum. Frekwencja wynosiła 42,89% uprawnionych do głosowania.

## **Irlandia 2018**

W 2018 r. pod głosowanie poddano XXXVI poprawkę do konstytucji, która sprowadzała się do usunięcia z konstytucji VIII poprawki i związanych z nią przyjętych później przepisów, zastępując je tekstem: „Ustawa może regulować prawo do przerywania ciąży”. Referendum było następstwem wieloletniej kampanii organizacji proaborcyjnych. Podczas wyborów w 2016 r. wiele z partii postulowało referendum w sprawie zmiany konstytucji w tym zakresie.

W tym samym roku utworzono Zgromadzenie Obywatelskie, które stanowiło rodzaj panelu obywatelskiego. Zgromadzenie składało się ze 100 osób. Przewodniczą została sędzia Mary Laffoy, pozostałe 99 osób zostało wylosowanych w sposób mający odzwierciedlać cechy społeczeństwa z uwzględnieniem kryteriów takich jak wiek, płeć, miejsce zamieszkania oraz klasa społeczna. Jednym z zadań Zgromadzenia było

opracowanie rekomendacji odnośnie do zmiany w prawie aborcyjnym i tekstu referendum. Raport zgromadzenia rekomendował nadanie parlamentowi mandatu do regulowania prawa aborcyjnego. Rozpisując referendum, parlament irlandzki przyjął większość zaleceń Zgromadzenia, a poddana pod głosowanie propozycja była zgodna z głównym zaleceniem, aby to parlament w drodze ustawy mógł regulować kwestię prawa do przerywania ciąży.

W głosowaniu za przyjęciem poprawki uchylającej konstytucyjny zakaz aborcji zagłosowało 66,4% Irlandczyków przy frekwencji wynoszącej 64,13% uprawnionych do głosowania.

## **Włochy 1981**

W 1981 r. we Włoszech odbyło się referendum abrogacyjne (dotyczące uchylecia przyjętych przepisów). Spośród pięciu tematów głosowania dwa dotyczyły uchylecia przepisów uchylających przepisy przyjętej ustawy legalizującej aborcję. Ustawa z 1978 r. przewidywała aborcję na życzenie w ciągu pierwszych 90 dni trwania ciąży.

Pierwsza zgłoszona w tej sprawie inicjatywa określana jako radykalna (ponieważ za jej wniesieniem stała Partia Radykalna) przewidywała usunięcie przepisów zakładających kontrolę procedur aborcyjnych oraz zniesienie karalności także w przypadku aborcji dokonywanych powyżej 90 dni trwania ciąży. W drugą stronę szła propozycja ruchu na rzecz życia wspieranego przez chrześcijańską demokrację oraz Kościół katolicki, która domagała się przywrócenia zakazu aborcji.

W referendum obie propozycje zostały odrzucone. Projekt radykalny uzyskał poparcie 11,6% głosujących, a projekt „Za życiem” 32% gło-

sujących przy frekwencji, która w obu głosowaniach wyniosła 79,4% uprawnionych do głosowania.

### **Portugalia 1998**

Kolejnym państwem, które zdecydowało się rozstrzygnąć kwestię aborcji w drodze referendum, jest Portugalia. Po rewolucji goździków było to drugie ogólnokrajowe referendum w kraju. Początkowo postulat legalizacji aborcji do 10. tygodnia ciąży miał poparcie większości dzięki partiom lewicowym, ale za sprawą porozumienia między Partią Socjalistyczną a Partią Socjaldemokratyczną (nazwa może być myląca, tym określeniem w Portugalii posługuje się partia uznawana za centroprawicową) zdecydowano się oddać rozstrzygnięcie tej kwestii w referendum. Obywatelom zadano pytanie: „Czy zgadzasz się na dekryminalizację dobrowolnego przerwania ciąży, jeżeli odbywa się ono w pierwszych 10 tygodniach i w uprawnionym zakładzie opieki zdrowotnej?”.

Choć wszystkie sondaże przed referendum wskazywały zwycięstwo opcji „na tak”, to ostatecznie przeciwko takiej zmianie opowiedziało się ponad 51% głosujących przy frekwencji wynoszącej 31,89% uprawnionych do głosowania. Frekwencja nie przekroczyła 50%, co zgodnie z prawem oznaczało, że decyzja nie jest wiążąca, jednak rządzący zastosowali się do decyzji obywateli. Pozostawiono w mocy prawo, które dopuszczało aborcję jedynie w szczególnych przypadkach, takich jak zagrożenie życia lub zdrowia matki, wady rozwojowe płodu lub ciąża pochodząca z gwałtu.

## **Portugalia 2007**

W 2007 r. rządząca Partia Socjalistyczna poddała ponownie pod głosowanie kwestię aborcji, zadając to samo pytanie, co w 1998 r. Było to wypełnienie obietnicy wyborczej złożonej w trakcie kampanii wyborczej. Za zmianą prawa tym razem opowiedziało się ponad 59% głosujących. Frekwencja wyniosła 43,57%, a więc i tym razem nie osiągnięto wymaganego przez konstytucję progu 50% i referendum nie miało wiążącego prawnie charakteru. Rząd Partii Socjalistycznej zdecydował się jednak na wdrożenie popartych przez większość głosujących zmian.

## **Liechtenstein 2005**

Liechtenstein, pomimo że jest monarchią, w której książę zachowuje liczne kompetencje, posiada również bardzo duże tradycje demokracji bezpośredniej, a referendum jest częstym środkiem stosowanym do podejmowania decyzji. Również kwestia aborcji została poddana pod głosowanie obywateli w 2005 i 2011 r. Aborcja w Liechtensteinie jest dozwolona, w przypadkach gdy ciąża jest następstwem przestępstwa oraz w przypadku zagrożenia życia i zdrowia matki. W 2005 r. pod głosowanie poddano dwie propozycje zmiany tekstu konstytucji. Art. 14 konstytucji, który brzmiał: „Najwyższym zadaniem państwa jest wspieranie ogólnego dobra narodu”, w inicjatywie obywatelskiej proponowano zmienić na: „Najwyższym zadaniem państwa jest ochrona życia ludzkiego od poczęcia do naturalnej śmierci oraz wspieranie ogólnego dobra narodu”. Celem takiej zmiany konstytucji było doprowadzenie do całkowitego zakazu aborcji. Tekst propozycji spotkał się z kontrpropozycją Landtagu (parlament), który zaproponował dodanie nowych sekcji do art. 27 konstytucji w brzmieniu:

### **„Artykuł 27bis (godność człowieka)**

1. Godność człowieka należy szanować i chronić.
2. Nikt nie może być poddawany nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

### **Artykuł 27ter (prawo do życia)**

1. Każdy ma prawo do życia.
2. Kara śmierci jest zabroniona”.

W referendum obywatele mogli się wypowiedzieć na temat obu propozycji. Propozycja parlamentarna otrzymała 79,6% głosów poparcia, a obywatelski projekt „Za życiem” 18,7% głosów przy frekwencji wynoszącej 64,5%. Był to pierwszy przypadek w Liechtensteinie od 1925 r., kiedy kontrpropozycja parlamentu została przyjęta kosztem inicjatywy obywateli.

### **Liechtenstein 2011**

W 2011 r. pod referendum poddano propozycję wprowadzenia legalnej aborcji na życzenie do 12. tygodnia ciąży lub w przypadku wad rozwojowych płodu. Propozycja została odrzucona przez ponad 52% głosujących, choć na ostateczny wynik mogła mieć wpływ zapowiedź księcia Liechtensteinu o zawetowaniu ustawy w przypadku jej przyjęcia. Weto monarchy w tym państwie ma charakter absolutny, to znaczy, że nie może zostać odrzucone. Na możliwy wpływ deklaracji księcia może wskazywać również frekwencja, która dla referendum aborcyjnego wyniosła 61%. Tego samego dnia w referendum przyjęto związki partnerskie oraz zatwierdzono budowę nowego szpitala narodowego; w obu tych głosowaniach frekwencja przekroczyła 70%.

## **San Marino 2021**

W 2021 r. w San Marino obywatelom niewielkiej republiki zadano pytanie: „Czy chcesz, aby kobieta mogła dobrowolnie przerwać ciążę do 12. tygodnia ciąży, a nawet później, jeśli istnieje zagrożenie życia kobiety lub jeśli występują anomalie i wady rozwojowe płodu, które stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety?”. Do 2021 r. aborcja w San Marino była całkowicie nielegalna. Referendum w sprawie legalizacji aborcji odbyło się na wniosek obywateli (w zbieraniu podpisów uczestniczyła jedna z partii politycznych). Za legalizacją opowiedziało się ponad 77% głosujących, przy frekwencji 41,1% uprawnionych do głosowania.

## **Gibraltar 2021**

W 2021 r. mieszkańcy Gibraltarów odpowiedzieli w referendum na pytanie: „Czy Kodeks Karny (nowelizacja) z 2019 r., który określa okoliczności dopuszczające aborcję na Gibraltarze, powinna wejść w życie?”. Nowelizacja przewidywała legalną aborcję, w przypadku gdy ciąża zagraża życiu matki, jej kontynuowanie spowoduje dożywotnią utratę zdrowia fizycznego lub psychicznego matki, występuje ryzyko ciężkiej choroby dziecka oraz do 12. tygodnia, jeśli kontynuowanie ciąży niesie większe ryzyko pogorszenia stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego matki niż kontynuowanie ciąży.

Wcześniej aborcja na Gibraltarze była całkowicie zakazana. Za propozycją zagłosowało 62,88% mieszkańców terytorium przy frekwencji wynoszącej 52,88%.

### **3.3 Referenda „alkoholowe” na świecie**

Choć dzisiaj to temat nieco zapomniany, to w XX w. jednym z tematów częściej poddawanych pod głosowanie w referendum była kwestia dostępności alkoholu i obejmujących go regulacji prawnych, w szczególności wprowadzania całkowitej lub częściowej prohibicji. Choć najbardziej znana prohibicja amerykańska została wprowadzona bez użycia narzędzi demokracji bezpośredniej, to szereg krajów z Nową Zelandią i krajami nordyckimi na czele poddawało ten temat wielokrotnie pod głosowanie.

Referenda te mogą być ciekawą inspiracją zwłaszcza w debatach nad regulacjami lokalnymi w Polsce, gdyż w wielu samorządach decyduje się dziś w naszym kraju m.in. o kwestii nocnych ograniczeń sprzedaży alkoholu czy określenia stref, w których jego dostępność jest regulowana w różny sposób, zależnie od interesu mieszkańców i lokalnych uwarunkowań.

#### **Nowa Zelandia**

Krajem, na który należy zwrócić uwagę w kwestii referendum związanych z alkoholem, jest Nowa Zelandia. Wiąże się to z powstaniem bardzo silnego ruchu wstrzemięźliwości w 2. połowie XIX w. Ruch ten był również silnie powiązany z ruchem emancypacji kobiet i walką o prawa wyborcze kobiet. Kobiety były wówczas często ofiarami alkoholizmu mężów, co wiązało się z przemocą i popadaniem całych rodzin w biedę. Przedstawiciele ruchu wskazując na szkodliwość społeczną i gospodarczą alkoholu, oprócz namawiania do wstrzemięźliwości i podpisywania deklaracji trzeźwości, naciskali również na parlament w celu wprowadzenia regulacji ograniczających, a nawet całkowicie zakazujących sprzedaży



alkoholu. Ruchy wstrzeźliwości oczywiście napotykały przeciwników twierdzących, że zakaz sprzedaży alkoholu uderza w ich demokratyczne prawo do wolności i decydowania o sobie.

Pierwsze odnotowane spotkanie ruchu wstrzeźliwości w Nowej Zelandii miało miejsce jeszcze w 1834 r. Jedną z najważniejszych instytucji w procesie walki z alkoholem było powstanie w 1886 r. Nowozelandzkiego Sojuszu na rzecz Zwalczenia i Zniesienia Handlu Alkoholem. Rok wcześniej powstała druga ważna organizacja, czyli Chrześcijańska Unia Wstrzeźliwości Kobiet, powiązana z ruchami wstrzeźliwości w USA, które działały na rzecz wprowadzenia XVIII poprawki do konstytucji (prohibicja). Oprócz tego praca Unii skupiała się na działalności misjonarskiej i walki o prawa wyborcze dla kobiet.

To drugie było o tyle istotne, że już wkrótce kobiety miały się stać podstawą dla siły ruchów na rzecz wstrzeźliwości. W 1893 r. kobiety w Nowej Zelandii uzyskały prawo głosu, a w tym samym roku weszła w życie również ustawa o kontroli sprzedaży napojów alkoholowych, która stała się podstawą wieloletniej praktyki referendalnej.

Przed przyjęciem tej ustawy od 1881 r. obowiązywała ustawa licencyjna, która pozwalała każdemu okręgowi komisyjnie ustalić limit licencji na sprzedaż alkoholu. Przyjęta w 1894 r. określała, że przy okazji każdego wyborów powszechnych w Nowej Zelandii (a więc co 3 lata) równoległe w okręgach będą odbywać się lokalne referenda, w których społeczności będą miały prawo zdecydować, czy są za zwiększeniem licencji, redukcją czy prohibicją. Aby wprowadzić prohibicję, wymagana była większość 60% głosów. W pozostałych przypadkach wymagana była większość 50% głosów, a brak większości oznaczał pozostawienie sytuacji w stanie niezmienionym. Dodatkowo wprowadzenie prohibicji możliwe

było tylko przy przekroczeniu 50% frekwencji. W efekcie tych wysokich wymagań w większości głosowań nie udało się wprowadzić prohibicji, ale najczęściej zwyciężała opcja redukcji liczby licencji.

Wprowadzenie demokracji bezpośredniej przy decyzjach dotyczących alkoholu stało się podstawą do dynamicznego rozwoju działalności społecznej w tym zakresie. W każdym z okręgów powstawały lokalne „ligi przeciwko licencji” działające przy Sojuszu Nowozelandzkim. Swoje działania po drugiej stronie sporu zbudowali również handlarze i producenci alkoholu, powołując Radę Narodową Nowej Zelandii prowadzącą kampanie przeciwko prohibicji i ruchom wstrzemięźliwości. Kampania zwolenników i przeciwników prohibicji rozpoczynała się zwykle około pół roku przed dniem głosowania. W toku kampanii zaczęły również powstać „umiarkowane ligi”, które opowiadając się przeciwko alkoholowi, popierały jednak prawo do decydowania o tym, czy ktoś pije, czy nie. Choć pierwsze referendum nie cieszyło się zbyt dużą popularnością, to już na początku XX w. temat alkoholu stał się przodującym tematem w trakcie kampanii wyborczych.

System ten obowiązywał do 1911 r., ponieważ w 1910 r. na podstawie zmiany ustawy wprowadzono w głosowaniu wybór pomiędzy licencjonowaniem a zakazem, likwidując tym samym opcję ograniczenia liczby licencji. Na podstawie regulacji z 1910 r. przewidziano również głosowanie ogólnokrajowe. Jednak też i w tym wypadku wymagano większości 60% dla wprowadzenia prohibicji. W 1919 r. wprowadzono trzecią opcję w postaci możliwości głosowania za państwowym monopolem na sprzedaż alkoholu. Referendum w 1911 r. zakończyło się większością 55% za prohibicją, jednak ta zgodnie z ustawą nie została wprowadzona, ponieważ nie osiągnięto progu 60%.

Wybuch I wojny światowej wbrew pozorom nie zepchnął tematu prohibicji na dalszy plan. W głosowaniu w 1914 r. poparcie dla prohibicji wprawdzie spadło do 49%, a wybuch wojny doprowadził do zawieszenia organizacji referendów, jednak ruchy prohibicyjne wykorzystywały wojnę jako argument za ograniczeniem spożycia, wskazując na konieczność narodowej efektywności. Działania przynosiły pewne skutki. Wprowadzono między innymi nakaz zamykania barów po godzinie 18. Choć prawo wprowadzono na czas wojny, to w praktyce przetrwało aż do 1967 r.

W 1919 r. odbyły się w Nowej Zelandii dwa referenda dotyczące alkoholu. Pierwsze specjalne referendum przewidywało tylko dwie opcje: prohibicję oraz kontynuowanie licencjonowania. W przypadku wprowadzenia prohibicji przewidywano rekompensaty dla producentów i sprzedawców. Sukces ruchu prohibicyjnego był bardzo blisko. Prohibicję poparło 49%, choć pierwotnie wydawało się, że zostanie ona przegłosowana, bowiem wśród osób głosujących uzyskała większość. Szalę na korzyść przeciwników prohibicji przechyliły dopiero głosy żołnierzy, którzy wciąż stacjonowali poza krajem.

W kolejnym referendum tego roku pod głosowanie poddano już trzy opcje wraz z możliwością monopolu państwowego. Do wprowadzenia monopolu lub prohibicji potrzebna była większość bezwzględna za tymi opcjami. Za prohibicją zagłosowało wówczas 49,7% biorących udział w referendum. Choć wydawało się, że wprowadzenie jej przy cyklicznych referendach pozostaje tylko kwestią czasu, to wówczas ruch wstrzeźliwości był najbliżej swojego celu i już nigdy nie udało się osiągnąć tak dobrego wyniku. W 1922 osiągnięto 48,6% za zakazem, w 1925 r. za prohibicją głosowało 47,3%.

Kluczowym czynnikiem, który wpłynął na osłabienie popularności prohibicji, była sytuacja w USA. W 1929 r. wybuchł wielki kryzys finansowy, co przyczyniło się do upadku gospodarki, a następnie do zniesienia prohibicji. W 1928 r. prohibicję poparło jeszcze ponad 40% mieszkańców Nowej Zelandii, ale już w 1935 r. (w 1931 r. referendum się nie odbyło) za prohibicją było zaledwie 28% głosujących i próg ten nigdy nie przekroczył już 30%. Ostatnie referendum w sprawie prohibicji zorganizowano w 1987 r., po czym parlament biorąc pod uwagę wielokrotne odrzucanie tej opcji przez obywateli, zniósł prawo na podstawie którego referendum odbywało się cyklicznie.

### **Wyspy Owcze, Islandia, Grenlandia**

Regionem, który jako pierwszy na świecie zdecydował o wprowadzeniu prohibicji w drodze referendum, były Wyspy Owcze. Terytorium należące do Danii zdecydowało o wprowadzeniu prohibicji w drodze referendum w 1907 r. Referendum z 1907 r. składało się z czterech części. Mieszkańców spytano, czy są za możliwością sprowadzania i sprzedawania alkoholu w czterech kategoriach, na każdą z nich odpowiadali oddzielnie. Przeciwno takiej możliwości wobec każdej z kategorii zagłosowało co najmniej 96% osób. Od 1908 r. na Wyspach Owczych nie można było sprzedawać napojów alkoholowych od spirytusu po wina i piwo, choć przewidziano wyjątek dla napojów, w których zawartość alkoholu była poniżej 2%. Prohibicja na Wyspach Owczych, choć z biegiem lat osłabiana przez legislację, obowiązywała aż do 1992 r.

W 1973 r. odbyło się drugie referendum dotyczące alkoholu. Zaproponowano wówczas system monopolu państwowego na sprzedaż alkoholu, który miał zastąpić prohibicję. Przeciwno temu rozwiązaniu

zagłosowało jednak 61,5% biorących udział w referendum. Liczba osób głosujących przeciwko przekroczyła również 33% uprawnionych do głosowania, wymagane do podjęcia wiążącej decyzji.

Niewiele później była Islandia (wówczas również była ona częścią Danii). Było to równocześnie pierwsze referendum w historii Islandii.

Prohibicję na wyspie wprowadzono już w 1908 r. w zorganizowanym wówczas referendum za zakazem sprzedaży napojów alkoholowych. Pełny zakaz, o którym przesądziło referendum, wchodził w życie dopiero w 1915 r. i trwał zaledwie 6 lat. Częściowe uchylenie prohibicji nastąpiło pod naciskiem Hiszpanii. Dlaczego Hiszpanom przeszkadzała abstynencja Islandczyków? W grę wchodziły kwestie międzynarodowego handlu i powiązań gospodarczych. Zakaz uderzał mocno w hiszpańskich sprzedawców wina. Hiszpania zagroziła, że jeśli nie będzie mogła sprzedawać na Islandii swoich win, to zakaze kupowania od Islandczyków ryb, które stanowiły istotny element gospodarki regionu. Doprowadziło to do ugięcia się władz regionu.

O dalszej rezygnacji z prohibicji Islandczycy zdecydowali w referendum z 1935 r., kiedy zniesiono ją w przypadku mocnych alkoholi. Referendum z 1935 r. nie objęło jednak piwa o niskiej zawartości alkoholu. Powody takiej decyzji były dwa. Pierwszym były argumenty o łatwości sięgania po piwo i jego większej dostępności, a więc potencjalnie większej szkodliwości. Drugim powodem był islandzki ruch niepodległościowy. Na islandzkie prawo alkoholowe ponownie wpłynęły czynniki, których w pierwszej chwili nie połączylibyśmy z alkoholem. W 1935 r., kiedy odbywało się referendum, ruch niepodległościowy był już silny, ale wyspa wciąż należała do Danii. Tak się składało, że na wyspie piwo kojarzono właśnie z tym krajem. W efekcie prohibicję na piwo na Islandii zniesiono

dopiero w 1989 r., choć znany jest przykład działającego w tym czasie browaru sprzedającego piwo w pobliżu amerykańskiej bazy.

Kolejnym duńskim regionem, który poddał pod głosowanie kwestie alkoholu i prohibicji, była Grenlandia. W 1978 r. zorganizowano referendum, w którym mieszkańcom wyspy dano możliwość odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy są za zakazem spożywania napojów alkoholowych. Drugie pytanie było warunkowe, gdyż pytano mieszkańców, czy w razie odrzucenia zakazu popierają wprowadzenie racjonowania dostępu do alkoholu. Ponad 55% głosujących odrzuciło prohibicję, jednak prawie 59% poparło system racjonowania dostępu do alkoholu.

Racjonowanie opierało się na systemie punktów. Każdy obywatel otrzymywał limit punktów, a do każdego alkoholu przypisana była liczba punktów, jakie należało zużyć w celu jego zakupu. Choć system ten doprowadził do tego, że punktami handlowano, a ich wartość przekraczała wartość alkoholu równoważnego liczbie potrzebnych punktów, to statystyki wykazywały jego skuteczność w ograniczaniu konsumpcji. Mimo to system został zniesiony już w 1982 r.

## **Szwecja**

Kolejnym państwem, które o kwestii prohibicji rozstrzygnęło w drodze referendum, była Szwecja. W 1921 r. szwedzki parlament Riksdag wprowadził możliwość przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum o charakterze konsultacyjnym, aby w ten sposób zwiększać poziom demokracji. Od tego czasu takie referendum zorganizowano w Szwecji sześć razy.

Pierwszym referendum zorganizowanym na podstawie nowych regulacji było referendum w sprawie zakazu spożywania alkoholu, które odbyło się 27 sierpnia 1922 r.

Na początku XX w. w Szwecji toczyła się aktywna debata na temat wysokiego spożycia alkoholu przez społeczeństwo oraz negatywnych tego skutków, co przyczyniło się do wzrostu znaczenia ruchu wstrzeźliwości. W 1907 r. Riksdag odrzucił wniosek o wprowadzenie całkowitego zakazu spożywania alkoholu.

W 1911 r. szwedzki parlament powołał komisję ds. wstrzeźliwości. Z 11 jej członków z ruchem zwolenników zakazu spożywania alkoholu związanych było aż 8 osób. Jednym z jej członków był Ivan Bratt. Jednym z efektów prac komisji był wprowadzony w 1919 r. „system Bratta”, polegający na rejestrowaniu zakupów dokonywanych przez osoby prywatne. Każdy obywatel otrzymywał osobistą książeczkę, w której odnotowywany był zakup. Tygodniowy limit spożycia alkoholu ustalono na 1 litr tygodniowo. Dla zwolenników zakazu było to jednak rozwiązanie niewystarczające.

W 1920 r. na 11. zjeździe Partii Socjaldemokratycznej został przyjęty wniosek, że zakaz sprzedaży alkoholu musi zostać wprowadzony przy poparciu społecznym, które miałyby zostać wyrażone w formie referendum. W referendum wzięło udział 55,1% uprawnionych do głosowania (tj. mężczyźni i kobiety, którzy ukończyli 23. rok życia). Dla porównania w przeprowadzonych rok wcześniej wyborach do Riksdagu wzięło udział 54,2% uprawnionych do głosowania. Zakaz poparło 49,01% głosujących, przeciwko było 50,99%. Co ciekawe, zauważono dużą różnicę wśród kobiet i mężczyzn. Za zakazem zagłosowało ponad 59% kobiet, a przeciwko zakazowi ponad 58,5% mężczyzn. Riksdag zdecydował się

nie wprowadzać prohibicji, a ruchy wstrzeźliwości alkoholowej zaczęły zmieniać swoje podejście na rzecz uświadamiania zamiast zakazu. Szwecja nie zarzuciła jednak restrykcyjnej polityki alkoholowej, którą prowadzi do dziś.

### **Norwegia**

Krajem, który kwestie prohibicji poddał pod głosowanie dwa razy, była Norwegia. Po raz pierwszy prohibicję pod referendum poddano w 1919 r., dotyczyła ona jednak wyłącznie mocniejszych alkoholi. Co ciekawe, prohibicja obowiązywała w Norwegii już przed referendum od 1917 r. Za prohibicją zagłosowało 61,7%. Jedną z przyczyn wyjęcia spod zakazu słabszych alkoholi była polityka zagraniczna i międzynarodowy handel. Tak samo jak w przypadku Islandii poszło o import wina. Tym razem jednak za zewnętrzny nacisk odpowiedzialni byli Francuzi, którzy sprzedawali do Norwegii wiele ze swoich win. Zakaz konsumpcji alkoholu w Norwegii nie utrzymał się długo. Kolejne referendum w sprawie kontynuowania prohibicji odbyło się w 1926 r., a przeciwko opowiedziało się wtedy ponad 55% głosujących.

### **Finlandia**

Referendum w sprawie prohibicji, tym razem w sprawie jej zniesienia, zorganizowała w 1931 r. Finlandia. Co interesujące, Finlandczycy mogli odpowiedzieć w referendum na trzy sposoby: być za kontynuowaniem prohibicji, za jej zniesieniem lub znieść zakaz jedynie w przypadku słabszych alkoholi. Za zniesieniem zakazu zagłosowało ponad 70% biorących udział w referendum. Opcja pośrednia zakładająca zniesienie prohibicji jedynie na napoje o niskiej zawartości alkoholu nieznacznie przekroczyła 1%.



## **Pozostałe doświadczenia**

Referenda dotyczące alkoholu nie muszą dotyczyć jednak wyłącznie prohibicji. W ten sposób można również spróbować zmienić wiek uprawniający do spożywania alkoholu. Z inicjatywy obywateli dwukrotnie takie referendum odbyło się na Guam: w 2002 i 2006 r. Proponowano wówczas, aby legalnie alkohol można było kupić nie od 18., a od 21. roku życia. Oba referenda nie zyskały jednak akceptacji większości głosujących. Za podwyższeniem wieku, w którym można spożywać alkohol, głosowało odpowiednio 43,44% oraz 41,83%.

Na tym tle jeszcze bardziej specyficzne może wydać się referendum z 2010 r. zorganizowane w Norfolk, terytorium zależnym Australii. To niewielka wyspa o powierzchni poniżej 35 km<sup>2</sup> oraz zamieszkała przez nieco ponad 2 tys. osób. Na wyspie funkcjonuje publiczna spółka zajmująca się sprowadzeniem alkoholu na wyspę. Jest ona w tym zakresie monopolistą, co pozwala jej osiągać relatywnie duże zyski. Na wniosek części mieszkańców zorganizowano referendum o charakterze konsultacyjnym (wynik nie wiązał władz wyspy), czy sprywatyzować spółkę. Jedynie 12% głosujących w referendum mieszkańców uznało, że jest to dobry pomysł.

Krajem, w którym odbyło się kilka głosowań dotyczących alkoholu, w tym m.in. w kwestiach regulacji ograniczających spożycie lub zmieniających regulacje podatkowe, była oczywiście Szwajcaria. Państwo to pojawia się wszak tradycyjnie w większości tematów, jakie poddawano na świecie pod referendum.

### **3.4 Referenda dotyczące monarchii na świecie**

Kiedy myślimy o demokracji, a zwłaszcza o demokracji bezpośredniej, to naszym pierwszym skojarzeniem niekoniecznie będą monarchie. Jednak wbrew pozornemu wrażeniu, jakie możemy mieć na pierwszy rzut oka, te tematy mają dużo historycznych powiązań. To w referendach zdecydowano bardzo często, czy państwo ma być monarchią czy republiką, a także o tronie dla konkretnych władców.

#### **Monarchia Brytyjska**

W przypadku tej kategorii referendów warto zacząć od monarchii, która prawdopodobnie w najbliższych latach dostarczy nam kolejnych głosowań. Król Karol III nie miał okazji jeszcze stracić korony w żadnym państwie, jednak kilka krajów wraz ze śmiercią jego matki zapowiedziało referenda w sprawie przemianowania na republiki. Takie głosowania w najbliższych latach mogą zorganizować m.in.: Australia, Jamajka, Bahamy oraz Antigua i Barbuda.

Monarchia brytyjska na początku panowania Elżbiety II swoim panowaniem obejmowała jednak o wiele więcej państw niż na początku panowania jej syna. Część państw o porzuceniu lub pozostaniu przy monarchii zdecydowała w drodze referendum.

Pierwszym państwem, które zdecydowało się poddać pod głosowanie obywateli decyzję o porzuceniu korony, była Unia Południowej Afryki (dzisiejsza Republika Południowej Afryki). Referendum odbyło się w 1960 r. i było następstwem dojścia do władzy zdominowanej przez Afrykanerów (grupa etniczna pochodząca głównie od holenderskich osadników) Partii Narodowej uważającej instytucję monarchii za relikty brytyjskiego imperializmu.

Było to pierwsze takie głosowanie od uzyskania niepodległości, jednak uprawniona do głosowania była jedynie ludność biała. Czarnoskórczy zostali pozbawieni prawa do głosu. Niechęć części Afrykanerów wobec monarchii swoimi korzeniami sięgała jeszcze wojen burskich (w ich wyniku republiki burskie zostały zlikwidowane i poddane brytyjskiej kontroli). Kampania „na tak”, oprócz haseł republikańskich i potrzeby zerwania zależności od Wielkiej Brytanii, podnosiła hasła konieczności jedności białej ludności i zachowanie białego charakteru republiki.

Kampania „na nie” skupiona była na kwestiach gospodarczych i argumentach o utracie przywilejów handlowych w przypadku opuszczenia Wspólnoty Narodów. Wskazywano również na ochronę, jaką pozostawanie w związku miało dawać wobec zagrożeń komunizmu i afrykańskiego nacjonalizmu. W kampanii „przeciwko” pojawiła się też odrębna relacja wzywająca do odrzucenia decyzji ze względu na jej niedemokratyczny charakter pozbawiający większość prawa zabrania głosu.

Opcja republikańska zwyciężyła w referendum, uzyskując 52,3% głosów. Wśród uprawnionych do głosowania frekwencja przekroczyła 90%. Wyniki głosowania spotkały się z protestami reprezentującego interes czarnej ludności Kongresu Narodowego. Wielka Brytania i monarchia uznały decyzję podjętą w referendum. Republika Południowej Afryki, już bez monarchy, teoretycznie mogła pozostać częścią Wspólnoty Narodów. Na drodze ku temu stanęła jednak kwestia polityki apartheidu nieakceptowanej przez Wspólnotę. Dopiero po jej zakończeniu RPA powróciła do Wspólnoty.

Kolejnym afrykańskim państwem, które poddało pod referendum panowanie monarchy brytyjskiego, była Gambia. Zgodnie z propozycją referendum z 1965 r. stanowisko monarchy zostałoby zastąpione przez

prezydenta oraz zniesiony zostałby urząd Generalnego Gubernatora. Urząd ten jest pozostałością po czasach kolonialnych i reprezentantem monarchy. W pewnej formie, dziś już głównie ceremonialnej (choć nie tylko, o czym piszę w części poświęconej referendum w Australii), wciąż zachowany został do dzisiejszych czasów, m.in. w Australii czy Kanadzie.

Wracając do Gambii, charakterystyczną cechą referendum z 1965 r. był wymóg osiągnięcia większości 66% głosów w celu zmiany formy rządów z monarchii na republikę. Okazało się to niezwykle istotne, ponieważ za republiką opowiedziało się 65,85% głosujących, co formalnie oznaczało jej odrzucenie. Duża przewaga opcji republikańskiej nie pozostała jednak bez konsekwencji. W 1969 r. parlament przyjął projekt konstytucji zakładający republikańską formę rządów, który został zaakceptowany przez obywateli w 1970 r. Tym razem do porzucenia korony wystarczyło 50% głosów, jednak nawet w przypadku wymogu 66% referendum zakończyłoby się sukcesem. Propozycję zastąpienia królowej prezydentem poparło bowiem ponad 70% głosujących.

Rok wcześniej niż powtórne głosowanie w Gambii, czyli w 1969 r., odbyło się jedyne nieuznane przez stronę brytyjską referendum odrzucające monarchię i przyjmujące republikańską formę rządów. Głosowanie przeprowadzono w Rodezji (dzisiejsze Zimbabwe). Powodem nieuznania referendum było wcześniejsze jednostronne deklaratoryczne ogłoszenie niepodległości w 1965 r. złożonej przez rząd dotychczasowej kolonii. Powodem niezgody było wprowadzenie przez Wielką Brytanię zasady, że dla uzyskania niepodległości konieczne jest uznanie praw większości, tymczasem Rodezja była rządzona przez białą mniejszość stanowiącą około 5% populacji kraju. W referendum do głosowania naturalnie w takiej sytuacji nie dopuszczono ludności czarnej. Za republiką zagłosowało ponad 80% biorących udział w referendum. Równoległe odbyło

się również głosowanie w sprawie przyjęcia nowej konstytucji, którą poparło ponad 72%. Warto wspomnieć, że przyznawała ona również reprezentację ludności czarnej. Dysponowała jednak wyłącznie 8 kongresmenami wobec 50 przysługujących ludności białej.

Państwem, które postanowiło pozostać przy monarchii brytyjskiej i to aż dwukrotnie decydując o tym w referendum, było Tuvalu. Jest to niewielkie wyspiarskie państwo leżące w Oceanii. W 1986 r. zorganizowano pierwsze referendum w tej sprawie. Republikańską formę rządów poparło wówczas zaledwie 5% głosujących. Ponowne referendum w sprawie zniesienia monarchii zorganizowano w 2008 r. Wówczas poparcie dla republiki sięgało już 35%, jednak frekwencja w referendum jedynie nieznacznie przekroczyła 20%. Dla porównania w wyborach parlamentarnych 2 lata wcześniej frekwencja przekroczyła 90%. Mówimy tu o bardzo niewielkiej społeczności, gdyż w 2008 r. do głosowania uprawnionych było 9 tys. osób.

Ostatnie referendum w sprawie wprowadzenia republiki w miejsce monarchii Windsorów miało miejsce w 2009 r. w Saint Vincent i Grenadynach. Wymagana była większość  $\frac{2}{3}$  głosujących, jednak nie udało się osiągnąć nawet progu 50%. Likwidację monarchii poparło zaledwie 43% głosujących. Przyczyną braku poparcia było głównie stanowisko opozycji, a zwłaszcza Nowej Partii Demokratycznej, która wskazywała, że proponowana zmiana konstytucji zbyt wzmocni premiera i obniży poziom demokracji w kraju przez skupienie w jego rękach zbyt wielu kompetencji.

## **Australia**

Spośród referendów republikańskich w monarchii brytyjskiej najwięcej uwagi warto poświęcić na to z 1999 r., które odbyło się w Australii. Choć na co dzień Australijczycy nie przywiązują wielkiej wagi do tego, że formalnie są monarchią, to kampania z 1999 r. była bardzo aktywna, mając zwolenników tak po jednej, jak i drugiej stronie.

Pewnej przyczyny, która doprowadziła do samego referendum, można doszukiwać się jeszcze w 1975 r., kiedy Australia doświadczyła największego kryzysu konstytucyjnego w swojej historii. Zgodnie z konstytucją Australii monarchę, czyli wówczas Elżbietę II, reprezentuje Generalny Gubernator posiadający uprawnienia m.in. do powoływania i odwoływania ministrów. W praktyce i tradycji konstytucyjnej przyjęło się, że działa on wyłącznie w porozumieniu z rządem. Na podstawie art. 64 konstytucji Generalny Gubernator nigdy do 1975 r. nie odwoływał premiera, jednak już w 1904 odmówił dymisji, blokując przedterminowe wybory i doprowadzając do zmiany rządu. W 1975 w wyniku impasu politycznego (wynikającego z różnych większości Izby Reprezentantów oraz Senatu) Generalny Gubernator zdecydował się na taki krok, odwołując premiera bez decyzji parlamentu. O swoim kroku nie poinformował królowej, argumentując, że konstytucja nie nakłada na niego takiego obowiązku i do końca życia bronił decyzji, twierdząc, że była słuszna. Nie zagłębiając się mocniej w kwestie przebiegu kryzysu konstytucyjnego, należy zauważyć, że decyzja ta wywołała powszechne oburzenie i wzmogła dyskusje wśród ekspertów o ustroju Australii i jej monarchicznym charakterze.

W 1999 r. rząd Australii doprowadził do referendum, w którym obywatele mieli zdecydować o tym, czy ta ma zostać republiką, a urząd

Generalnego Gubernatora ma zostać zastąpiony przez urząd prezydenta. Drugie pytanie, powszechnie uznane za mniej ważne, dotyczyło dodania preambuły do konstytucji. Choć nie było to bezpośrednie następstwo kryzysu z 1975 r., to ten niewątpliwie przyczynił się do wzrostu nastrojów republikańskich. Sondáže przez całe lata 90. pokazywały przewagę tej opcji.

Po wygranych wyborach w 1996 r. rząd Partii Pracy utworzył w 1998 r. Konwencję Konstytucyjną w połowie wybraną, a w połowie powołaną przez rząd, która opracowała zamierzenia reformy.

Za zmianą konstytucji zagłosowało nieco ponad 45% wyborców. Nie uzyskano również większości w żadnym z 6 stanów (zmiana konstytucji oprócz większości federalnej w Australii wymaga również poparcia przez większość w co najmniej 4 z 6 stanów). Na tle powszechnej przewagi opcji republikańskiej ciekawa wydaje się kampania referendalna i analiza przyczyn zwycięstwa opcji monarchicznej.

Analizując ówczesną kampanię, możemy wyróżnić kilka grup wzywających do głosowania „na nie”. Podstawową grupą byli oczywiście monarchiści, których możemy podzielić na tradycyjnych, czyli takich, którzy po prostu popierają monarchię, oraz pragmatycznych zwolenników pozostania przy królestwie. Jest to grupa argumentująca, że Australia powinna pozostać monarchią... ze względu na demokrację. Ich zdaniem monarcha i Generalny Gubernator dają większą rękojmię niezależności oraz nieuwikłania w spory, niż miałyby to miejsce to w przypadku prezydenta. W monarchii i gubernatorstwie widzą więc gwarancję stania na straży demokracji i praworządności.

Jak pokazywały sondáže, ta grupa nie wystarczyłaby do odrzucenia propozycji. Kluczowy okazał się jednak rozłam, który nastąpił w obozie

republikańskim. Przyczyną rozłamu było przyjęcie propozycji wyboru prezydenta przez parlament oraz brak dalszych zmian, poza usunięciem odniesień do monarchii z konstytucji. Z tego powodu do głosowania przeciwko zmianie zachęcali również republikanie określani jako „postępowi”, domagający się bezpośrednich wyborów prezydenta, oraz „radikalni”, domagający się gruntownej przebudowy konstytucji. Część komentatorów zwracała również uwagę na zachowawczość Australijczyków, którzy odrzucili zdecydowaną większość propozycji zmian konstytucji. Tylko 8 z 46 takich głosowań zakończyło się sukcesem. Jeden z premierów Australii, sir Robert Menzies, stwierdził nawet (po tym jak nie udało mu się wygrać referendum umożliwiającego delegalizację partii komunistycznej), że zmiana australijskiej konstytucji powinna być jedną z prac Herkulesa.

Choć głosujący „taktycznie” republikanie mogli liczyć na to, że odrzucenie propozycji będzie tylko przystankiem przed głosowaniem alternatywnych modeli, to kwestia zniesienia monarchii nie została do tej pory ponownie poddana pod głosowanie, chociaż lider kampanii republikańskiej w późniejszych latach został nawet premierem Australii.

Po śmierci Elżbiety II premier Australii powiedział, że głosowanie nie odbędzie się w bieżącej kadencji ze względu na szacunek do królowej. Argumentował, że nie jest to kwestia priorytetowa, wskazując, że to właśnie kryzys konstytucyjny z 1975 r. umocnił demokratyczną pozycję premiera za sprawą odbioru decyzji Generalnego Gubernatora. Wydaje się jednak, że kwestia referendum w tej sprawie wróci w najbliższych latach.



## **Inne monarchie europejskie**

Oczywiście rozstrzygnięcie zwierzchnictwa Windsorów i przynależności do monarchii brytyjskiej nie jest jedynym przykładem referendum. Cofając się w historii, odnotowujemy, że prawdopodobnie pierwszym referendum w sprawie monarchii było zorganizowane przez Napoleona Bonaparte referendum w 1804 r., na podstawie którego ogłosił się cesarzem Francuzów. Również nadanie godności cesarza Napoleonowi III w 1852 r. zostało poprzedzone referendum.

W bliższych nam czasach do istotnego historycznie referendum doszło we Włoszech w 1946 r., czyli zaraz po II wojnie światowej. Przyczyną referendum była kwestia zdecydowania, co zrobić z monarchią sabaudzką. Formalnie bowiem, także w trakcie rządów Mussoliniego, Włochy pozostawały monarchią, choć król nie sprawował faktycznej władzy. Popularność monarchii mocno podupadła w wyniku rządów faszystów. Większość włoskich partii opowiadała się za republiką, żadna z głównych partii nie opowiadała się wprost za monarchią.

Na miesiąc przed głosowaniem król Wiktor Emanuel III abdykował na rzecz swojego syna Humberta II, który nie był tak jak on obciążony współpracą z faszystami. Chociaż zmiana była oczekiwana przez obóz monarchistów, to nie dała zwycięstwa. Za republiką głosowało ponad 54% głosujących. Warto odnotować, że takie regiony jak Rzym czy Neapol opowiedziały się za monarchią (generalnie większe poparcie dla monarchii występowało w południowych Włoszech). Humbert II, ze względu na czas swojego panowania, został określony jako „król maja”. Na kartach do głosowania wyborcy mogli zaznaczyć opcję „republika” lub „monarchia”.

O losie monarchii po II wojnie światowej decydowali również Belgowie. Referendum w sprawie monarchii belgijskiej odbyło się w 1950 r. Pytanie zadane w referendum brzmiało: „Czy uważa Pan, że król Leopold III powinien wznowić wykonywanie swoich konstytucyjnych uprawnień?”.

Leopold III przebywał poza Belgią od 1944 r., kiedy to Himmler rozkazał mu opuścić Belgię. Do 1945 r. był przetrzymywany przez nazistów w Austrii. Ze względu na niejednoznaczną ocenę jego postawy w trakcie wojny nie mógł jednak wrócić do kraju, a regencję sprawował jego brat. Król cieszył się głównie poparciem katolików dominujących we Flandrii, a mniejszym zaś w Walonii. Kiedy ugrupowania katolickie zdobyły większość w Senacie, udało im się doprowadzić do referendum w sprawie powrotu króla. Przeciwno byli socjaliści. Lider socjalistów Paul-Henri Spaak sprzeciwiając się referendum, wskazywał na ryzyko rozłamu i podziału w kraju między Flandrią a Walonią. Ostatecznie za powrotem króla zagłosowało ponad 57% wyborców.

Kolejnym krajem, który decydował o losach monarchii tuż po II wojnie światowej, jest Bułgaria. Referendum zorganizowane zostało w 1946 r. przez komunistów i jego wyniki nie są zbyt wiarygodne. Oficjalnie 96% ludzi zagłosowało za zniesieniem monarchii. Referendum było również niezgodne z ówczesną konstytucją, która nie dopuszczała takiego głosowania jako formy zmiany rządów. Warto o nim jednak wspomnieć ze względu na dalszą historię tej sprawy. Car Symeon II (w wielu źródłach używa się również tytułu król) opuścił Bułgarię w 1944 r., a więc jeszcze przed referendum, uciekając przed komunistami. Miał wówczas jednak dopiero 7 lat i nie sprawował realnych rządów. Ani car, ani jego rodzina nie zrzekli się nigdy tytułu i używają go do dziś, a sam Symeon II cieszył się dużą popularnością w Bułgarii.

Gdy w latach 90. wrócił do kraju, witały go entuzjastycznie tłumy. Na fali popularności założył partię Ruch Narodowy Symeona II. W 2001 r. jego partia otrzymała 43% i tworzyła koalicyjny rząd. W trakcie tej kadencji Bułgaria wstąpiła do NATO i podpisała umowę akcesyjną z Unią Europejską. Rząd Symeona przetrwał całą kadencję, nie udało mu się jednak ponownie zwyciężyć. Po kolejnej porażce 4 lata później Symeon zrezygnował z przewodzenia partii. Symeon II pozostaje jedynym europejskim monarchą, który po obaleniu monarchii w demokratyczny sposób powrócił do władzy. Symeon II nadal używa tytułu króla Bułgarii i pozostaje aktywny politycznie. Doradzał między innymi premierowi Bojko Borisowi.

Wiele zastrzeżeń co do swojej uczciwości budzi większość referendum zorganizowanych w sprawie monarchii w Grecji. Z różnymi wynikami (w zależności od organizatora) referenda w sprawie greckiej monarchii organizowano w latach 1920, 1924, 1934, 1973 i 1974. Za uczciwe możemy uznać jednak wyłącznie to ostatnie, w którym po upadku junty wojskowej 69% Greków opowiedziało się za republikańską formą rządów.

Jeszcze w trakcie II wojny światowej swoją zależność od Danii w postaci wspólnego monarchy odrzuciła Islandia. W referendum z 1944 r. 99,5% opowiedziało się za zniesieniem unii z Danią, a 98,5% za nową konstytucją, na podstawie której Islandia stała się republiką.

W sprawie monarchii głosowali również Norwegowie w 1905 r. Po zakończeniu unii ze Szwecją powstał tam problem z brakiem następcy tronu. Norwegowie zdecydowali się zaproponować tę funkcję duńskiemu księciu Karolowi. Na referendum w sprawie objęcia przez niego tronu nalegał sam książę. Norwegom zadano pytanie: „Czy zgadzasz

się z upoważnieniem Stortingu do zaproszenia rządu duńskiego księcia Karola do zostania królem Norwegii?”. Twierdząco odpowiedziało prawie 80% głosujących, a księżę Karol jako król przyjął imię Haakon VII i zasiadał na tronie do 1957 r., także podczas niemieckiej okupacji w trakcie II wojny światowej, wspierając rząd na uchodźstwie, kiedy to był jednym z symboli oporu.

O monarchii w 1919 r. decydowali Luksemburczycy. Sytuację wymusiło zakończenie I wojny światowej, w której Luksemburg pozostawał w zależności od Niemiec. Wypowiedzenie umowy celnej w grudniu 1918 r. podkopywało gospodarkę księstwa. Po próbie ustanowienia republiki w styczniu 1919 r. księżna Charlotte zgodziła się na referendum. Na kartach do wyboru były 4 opcje: utrzymanie księżnej, wprowadzenie republiki, utrzymanie dynastii, ale z innym władcą oraz ustanowienie innej dynastii (dotyczyło to możliwości osadzenia na tronie dynastii belgijskiej). Zdecydowaną większość głosów, bo prawie 78%, oddano na księżną Charlotte. Opcja republikańska otrzymała niecałe 20%.

W 1997 r. równoległe z wyborami parlamentarnymi odbyło się referendum nad przywróceniem monarchii w Albanii. Za restauracją zagłosowało 33,25% wyborców i Albania pozostała republiką. Księżę Leka twierdził, że głosowanie zostało sfałszowane i że w rzeczywistości większość głosowała za monarchią. Obecnie pretensje do tronu Albanii podtrzymuje jego syn.

Referenda mogą też dotyczyć zasad dziedziczenia tronu. Takie głosowania odbywały się w Grecji (1862 r.) czy Rumunii (1866 r.), a w 2009 r. odbyło się referendum w Danii. W referendum z 2009 r. zmieniono zasady dziedziczenia tronu na primogeniturę absolutną, co oznacza, że tron dziedziczy najstarsze dziecko władcy. Od 1953 na podstawie aktu

o sukcesji, również przyjętego w drodze referendum, pierwszeństwo miały dzieci płci męskiej, jednak do dziedziczenia dopuszczono córki w przypadku braku męskiego dziedzica. W 2009 r. za zmianą zagłosowało ponad 85% Duńczyków.

### **Inne monarchie pozaeuropejskie**

Urząd cesarza w Meksyku w 1863 r. również przywrócono teoretycznie w formie referendum. Jednak było nim tylko formalnie; oficjalnie ogłoszono, że objęcie tronu cesarza przez Maksymiliana poparło 100% głosujących. Trudno więc traktować ten wynik jako demokratyczny i legitymizowany prawidłową procedurę bezpośredniodemokratyczną.

W 1961 r., po uzyskaniu niepodległości i zakończeniu mandatu ONZ, obywatele Rwandy zdecydowaną większością głosów (w obu głosowaniach niecałe 80%) odrzucili monarchię i dalsze panowanie króla Kigeli V.

W 1993 r. po obaleniu hunty wojskowej w Brazylii zorganizowano referendum, w którym obywatele mogli zdecydować o formie sprawowania władzy pomiędzy republiką a monarchią po 104 latach od obalenia monarchii. Inicjator pomysłu argumentował, że za ostatniego cesarza Brazylii była bogatym krajem oraz wskazywał, że republika została wprowadzona siłą przez wojskowych, więc obywatele mają prawo się wypowiedzieć na ten temat. Do swoich pomysłów przekonał innych parlamentarzystów. Obywatele zdecydowanie opowiedzieli się republiką. Za monarchią głosowało nieco ponad 13% wyborców. Tego samego dnia Brazylijczycy zdecydowali o tym, że nowy system polityczny oparty zostanie na systemie prezydenckim, a nie parlamentarnym.

### **3.5 Weto ludowe, *recall* i inne powracające tematy referendów**

Niepodległość i jej ogłaszanie to kolejny z dość powszechnie poddawanych pod referendum tematów. Ostatnie takie referendum odbyło się w 2022 r. na Nowej Kaledonii. Było to trzecie z serii referendów zatwierdzonych na mocy porozumienia z Numei pomiędzy Francją metropolitalną a rdzennymi Kanakami. Ostatnie referendum zostało jednak przez Kanaków zbojkotowane ze względu na odmowę Francji wobec propozycji przeniesienia terminu ze względu na skutki pandemii.

Kwestia braku porozumienia dwóch skonfliktowanych stron lub nieuznawania legalności referendum – jak w 2017 r. w Katalonii – często stanowi poważny problem. Mamy jednak również mnóstwo przykładów na zgodne rozwiązanie sprawy, jak np. w przypadku szkockiego referendum niepodległościowego w 2014 r. W wielu miejscach na świecie referenda niepodległościowe kończą także wieloletnie spory.

Przy tego typu sprawach (ale nie tylko) czasami stosuje się również wyższy próg zgody niż zwykła większość. Przykładowo sytuacja taka miała miejsce w Tokelau (wymóg  $\frac{2}{3}$  głosów) lub w Czarnogórze (wymóg 55%), gdy zrywała swoje związki z Serbią w 2006 r.

#### **Referenda dot. prawa wyborczego**

Referenda w sprawie zmiany systemu głosowania odbywały się w wielu miejscach na świecie. Wśród nich możemy znaleźć przykłady państw, które pod głosowanie poddawały także wiek wyborczy. Rekordzistami pod tym względem są Duńczycy, którzy obniżenie wieku uprawniającego do udziału w wyborach głosowali aż pięć razy (1953, 1961, 1969, 1971, 1978). W 1953 r. wiek uprawniający do głosowania wynosił 25 lat,

a w ostatnim głosowaniu w 1978 r. obniżono go do obowiązującego do dziś wieku 18 lat, choć jeszcze w 1969 r. Duńczycy wyraźnie sprzeciwiali się obniżeniu go właśnie do 18 lat.

### **Referenda dot. sprzedaży terytoriów**

W dzisiejszych czasach już raczej nie spotyka się sprzedaży części terytorium państw na rzecz innego, ale dawniej takie transakcje zdarzały się częściej. Jedną z nich była sprzedaż Duńskich Indii Zachodnich, które zakupiło USA i dziś znane są jako Wyspy Dziewicze Stanów Zjednoczonych. Spór wokół sprzedaży tego terytorium toczył się przez wiele lat i na finalnym etapie doprowadził do kryzysu rządowego. Jako metodę wyjścia z niego zaproponowano niewiążące referendum (do którego się jednak zastosowano), w wyniku którego doszło do sprzedaży.

### **Referenda abrogacyjne**

Weto ludowe lub referendum abrogacyjne (można je spotkać także pod innymi nazwami, np. weto obywatelskie lub referendum weta) to forma referendum reaktywnego, w którym obywatele mogą doprowadzić do zablokowania lub uchylecia prawa przyjętego przez polityków. Często ma ono również charakter referendum zawieszającego, ponieważ w przypadku inicjowania referendów sprzeciwiających się dopiero co podjętego prawa w wielu państwach oznacza to też zawieszenie wejścia w życie takiego prawa do momentu rozstrzygnięcia tej sprawy w referendum.

Weto ludowe jest oczywiście jedną z form referendów w Szwajcarii i Liechtensteinie, ale nie są to jedyne kraje praktykujące tę formę demokracji bezpośredniej. Obecność takiego narzędzia demokratycznego

to nie tylko upodmiotowienie obywateli i urzeczywistnienie zasady suwerenności narodu, ale także pozytywny bodziec dla polityków, którzy w sytuacji, gdy obywatele mogą obalić ich ustawy, postępują z większą ostrożnością oraz uwzględniają w znacznie większym stopniu opinię ludzi, choćby w procedurze konsultacji społecznych. W państwach bez tej procedury polityków ogranicza jedynie perspektywa wyborów, niekiedy odległa i skupiająca się na większej liczbie zagadnień.

Państwem z silną instytucją referendum abrogacyjnego są Włochy. Prawo do zainicjowania referendum, w którym uchylone zostanie wcześniej uchwalone prawo, gwarantuje Włochom konstytucja. Aby doprowadzić do rozpisania takiego głosowania, wymagane są podpisy co najmniej 500 tys. obywateli lub 5 rad regionalnych. Zbieranie podpisów we Włoszech możliwe jest również przy użyciu identyfikatora cyfrowego.

Włoska konstytucja zastrzega kwestie podatkowe, budżet, amnestię, abolicję i upoważnienie do ratyfikacji ustawy międzynarodowej jako niepodlegające pod tę procedurę. W przypadku gdy osiągnięty zostanie wymagany prawem próg frekwencji na poziomie 50% oraz większość głosujących opowie się za uchyleniem prawa, traci ono swoją moc.

Ostatnie takie referendum odbyło się we Włoszech w 2022 r. i składało się pięciu pytań dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Frekwencja nie osiągnęła jednak wymaganego poziomu. W 2011 r. Włosi w referendum uchylili 4 akty prawne podnoszące takie kwestie jak prawo wodne, prawo dotyczące zróżnicowania statusu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dla osób pełniących funkcje publiczne oraz przepisy dekretu rządowego zezwalającego na budowę elektrowni atomowych. We wcześniejszych referendach abrogacyjnych Włosi znieśli m.in. finansowanie partii politycznych.



Kolejnym państwem często stosującym weto ludowe jest Urugwaj (nie jest to zresztą jedyny kraj w regionie Ameryki Łacińskiej stosujący tę instytucję). Ponieważ dla polskiego odbiorcy Urugwaj może być krajem egzotycznym, trzeba na wstępie zaznaczyć, że tamtejsza demokracja jest bardzo dobrze oceniana i świetnie funkcjonuje. W Indeksie Demokracji Urugwaj został uznany za jedną z 24 pełnych demokracji, zajmując w zestawieniu 11. miejsce. Poziom demokracji w Urugwaju został oceniony wyżej niż m.in. w takich państwach jak: Kanada, Niemcy, Australia, Wielka Brytania, Francja, Hiszpania czy USA. Polska w tym zestawieniu zajmuje 46. miejsce.

Instytucje demokracji bezpośredniej są silnie zaznaczone w konstytucji Urugwaju. Obywatele mają prawo wносить pod referendum projekty ustaw, jak i wnioskować o uchylenie ustawy lub jej części w drodze referendum. Referendum uchylające ustawę w Urugwaju musi być zwołane w przeciągu roku od jej uchwalenia. Aby doszło do głosowania, pod wnioskiem referendalnym musi podpisać się 25% obywateli uprawnionych do głosowania. Referenda nie mogą dotyczyć budżetu oraz prerogatyw władzy wykonawczej. Udział w referendum jest obowiązkowy, a decyzja podjęta w głosowaniu jest wiążąca.

Urugwajczycy w procedurze weta ludowego odrzucili część ustawy zezwalającej na prywatyzację strategicznych firm państwowych, w tym firmy naftowej i firmy telekomunikacyjnej. Również w referendum Urugwajczycy odrzucili ustawę odbierającą państwowemu koncernowi monopol rafineryjny. Podjęto tam również próbę zorganizowania głosowania w sprawie uchylenia ustawy dekryminalizującej aborcję, ale inicjatywa nie uzyskała wymaganych 25% podpisów.

### ***Recall*, czyli referendum odwoławcze**

Specyficzną formą referendum jest *recall*, czyli instytucja odwołania wybranego przedstawiciela w drodze referendum. Co ciekawe niektóre kraje przewidują procedurę odwołania prezydenta kraju właśnie przy pomocy tej metody. Wśród nich są np. Rumunia i Meksyk. Pierwsze takie referendum w historii Meksyku odbyło się w kwietniu 2022 r. Najbardziej dziwić może jednak fakt, że odbyło się ono z inicjatywy samego prezydenta. Do odwołania konieczna jest frekwencja minimum 40%. W przypadku obecnego prezydenta Meksyku frekwencja w głosowaniu nad jego odwołaniem wyniosła niecałe 18%, a ponad 90% głosujących uważało, że prezydent powinien pozostać na stanowisku.

### **3.6 Referenda stanowe w USA**

Państwem, w którym tradycje demokracji bezpośredniej i referendum są niezwykle żywe, są Stany Zjednoczone Ameryki. USA zwykle nie kojarzymy z referendum, gdyż na poziomie federalnym nie istnieje procedura referendum i nigdy takowego nie zorganizowano. Referenda są jednak bardzo popularne na poziomie stanowym i każdego roku odbywa się ich po kilkadziesiąt.

#### **Nieznana historia o demokracji w Ameryce**

Wyłącznie w 2023 r. w ośmiu zaledwie stanach odbyło się 41 referendum. Dane statystyczne w niniejszym podrozdziale przytaczam za serwisem [ballotpedia.org](https://ballotpedia.org); na tej stronie można znaleźć liczne opracowania oraz statystyki z wielu głosowań w USA.

W 2022 r. odbyło się 140 referendum zorganizowanych w 38 stanach. Tak duża różnica wynika z faktu, że w latach parzystych organizowane są wybory parlamentarne, a co cztery lata również prezydenckie, z którymi często łączy się referenda na poziomie stanowym. Według stanu na 1 grudnia 2023 r. na 2024 r. potwierdzono już 55 referendum.

Pomiędzy 2011 a 2021 r. średnia liczba referendum w latach nieparzystych wyniosła 33, a w parzystych latach 2010–2020 średnia liczba referendum rocznie wyniosła 164.

## **Typologia amerykańskich referendów**

W USA każdy stan posiada własne, odrębne regulacje. To powoduje, że poszczególne zasady oraz tryb przeprowadzania referendów mogą się różnić, ale wyróżniamy kilka rodzajów głosowań. W USA oprócz konstytucji federalnej każdy stan posiada własną, która musi być jednak niesprzeczna z konstytucją USA. W przypadku zmian konstytucji stanowych w 49 na 50 stanów obowiązkowe jest zatwierdzenie zmiany konstytucji w referendum. Jedynym stanem, który nie wymaga zgody obywateli na zmianę konstytucji w drodze referendum, jest Delaware.

Stany w istotny sposób różnicują także, kto może zainicjować referendum. W przypadku zmian konstytucji 18 stanów przewiduje inicjatywę w zakresie zmiany konstytucji przez obywateli, nakładając na nich obowiązek zebrania odpowiedniej liczby podpisów, przy czym w 16 stanach obywatele doprowadzają do referendum wyłącznie poprzez zebranie podpisów, a w 2 w procedurze uczestniczą stanowe parlamenty. W USA zazwyczaj do zbierania podpisów zatrudniane są profesjonalne firmy.

W przypadku referendów konstytucyjnych do ich przyjęcia wymagane są różne większości. Wymagana większość w niektórych stanach różni się, w zależności czy zmiana konstytucji jest inicjowana przez legislaturę, czy przez obywateli. W przypadku zmian zaproponowanych przez parlament najczęściej jest to zwykła większość głosów. Kilka stanów wymaga jednak również, żeby liczba głosów za zmianą konstytucji była większa od liczby oddanych w odniesieniu do ostatnich wyborów. Kilka stanów przewiduje również podwyższony próg. W Kolorado zmianę konstytucji musi poprzeć 55% głosujących, na Florydzie 60%, a w New Hampshire co najmniej  $\frac{2}{3}$  głosujących. Stan Illinois przewiduje alternatywę w postaci

60% głosujących w danej sprawie lub co najmniej połowy liczby osób biorących udział w wyborach. W przypadku zmian inicjowanych przez obywateli podwyższone progi są stosowane przez Arizoneę (w kwestiach dotyczących podatków), w dodatku niektóre stany rozróżniają próg poparcia w zależności od innych elementów procedury.

Jeżeli chodzi o ustawy stanowe, to w większości stanów nie muszą być one zatwierdzane, jednak istnieją stany, gdzie określone kwestie tego wymagają; wśród nich są ustawy stanowe, które zostały wprowadzone na drodze referendum zainicjowanego przez obywateli.

Jeżeli chodzi o możliwość zaproponowania zmian ustawy stanowej przez obywateli, to przewidziane jest to w prawie 21 stanów. W 14 stanach jest to inicjatywa, która trafia pod głosowanie w referendum bezpośrednio, a w 9 przez parlament, który może odrzucić możliwość przeprowadzenia referendum. Dwa stany przewidują jeden i drugi środek.

Inne rodzaje referendów to zgody na emisję obligacji przez stany oraz pytania doradcze, czyli takie, w których odpowiedź nie jest wiążąca dla stanu. W 2023 r. przykładem takiego pytania doradczego była kwestia wytycznych w postępowaniu dla organów socjalnych w Wisconsin w przypadku zdrowych bezrobotnych. Istnieją również automatycznie rozpisywane referenda, czyli takie, których nie musi przegłosować parlament stanowy, ani nie jest wymagana inicjatywa obywateli przedstawiających określoną liczbę podpisów. Najczęściej spotykanym tego typu głosowaniem jest referendum w sprawie zwołania konwencji konstytucyjnej w cyklicznych ostępach czasu. Ostatnie takie referenda odbyły się w 2020 r. na Alasce, w New Hampshire (kolejne referendum za 10 lat) i w Missouri (kolejne za 20 lat). W 2024 r. referendum w sprawie zwołania konwencji konstytucyjnej odbędzie się na Rhode Island.

## **Weto ludowe po amerykańsku**

Oprócz tego 23 stany przewidują referenda weta (weto ludowe/obywatelskie). Jest to głosowanie, w którym obywatele odpowiadają, czy są za utrzymaniem lub zniesieniem uchwalonego prawa. W zależności od stanu do uchwalenia ustawy w określonym czasie obywatele muszą zebrać określoną liczbę podpisów. Jeśli uda im się to zrobić, to odbywa się referendum, w którym decydują za utrzymaniem lub odrzuceniem określonych przepisów. Za utrzymaniem prawa głosuje się w Maine, Wyoming i na Alasce. W 18 stanach głosuje się za odrzuceniem prawa w przypadku weta obywatelskiego. W Nebrasce i Kalifornii sposób odpowiedzi jest uregulowany odrębnie. W Kalifornii obywatele głosują za utrzymaniem bądź obaleniem prawa, a w Nebrasce za utrzymaniem lub uchynieniem prawa.

Terminy i wymogi liczby podpisów wymaganych do zorganizowania referendum w przypadku weta ludowego są bardzo różne. Np. na Alasce wymagana liczba podpisów to minimum 10% liczby wyborców głosujących w wyborach powszechnych, które trzeba złożyć w ciągu 90 dni od odroczenia sesji parlamentu, na której została przyjęta ustawa. Niektóre stany, takie jak np. Kalifornia czy Arizona, regulują ten wymóg jako procent (w tym wypadku 5%) głosów oddanych przy ostatnich wyborach na gubernatora. Utah z kolei ustala liczbę wymaganych podpisów jako 8% aktywnych obywateli. Jeszcze inaczej część stanów, jak Nevada lub Nowy Meksyk, reguluje limit czasu na wniesie sprzeciwu przeciwko ustawie. Limit czasu ustala się tam jako określoną liczbę dni przed kolejnymi wyborami do Izby.

Na 2024 r. przewiduje się obecnie 3 referenda weta. Jedno dotyczy kwestii ulg podatkowych w przypadku stypendiów naukowych

w Nebrasce. 2 referenda zaplanowano w Kalifornii: jedno z nich dotyczy prawa odnośnie do odwiertów na ropę i gaz, a drugie regulacji pensji minimalnej i praw pracowniczych w sieciach *fast foodów*. To drugie prawdopodobnie się jednak nie odbędzie ze względu na porozumienie zawarte między legislaturą a wnioskodawcą projektu, który po przyjęciu zmian zobowiązał się wycofać wniosek o referendum.

### **Aborcja i marihuana**

Jednym z tematów, który często poddawany jest w USA pod głosowanie w referendum, jest aborcja. Referenda, które dotyczyły tej kwestii, od 1970 r. odbyły się 54 razy (stan na 2023 r.).

Temat aborcji stał się jednym z głównych tematów referendalnych po orzeczeniu Sądu Najwyższego *Dobbs v. Jackson*, w którym uchylony został wcześniejszy wyrok *Roe v. Wade*, gwarantujący na terenie całych stanów prawo do aborcji do czasu aż płód osiągnie zdolność przeżycia poza organizmem matki. Wyrok *Dobbs v. Jackson* uznaje, że Konstytucja USA nie gwarantuje prawa do aborcji i kwestia ta leży w kompetencjach regulacji stanowych.

W 2022 r. odbyło się 6 referendów w sprawie aborcji. W 2023 r. odbyło się jedno referendum w Ohio. W 2024 r. odbędą się co najmniej 2 kolejne, ale już na początku grudnia 2023 r. można ocenić, że według rozpoczętych inicjatyw liczba referendów aborcyjnych w 2024 r. może zwiększyć się aż do 16!

Inny popularny temat referendalny w USA to marihuana. Z 38 stanów, które zalegalizowały marihuanę, aż 18 uczyniło to w drodze referendum. W 2024 r. może się odbyć kolejne 10 referendów. Wśród

ich głównych tematów często powtarzają się także kwestie podatkowe, socjalne, praw pracowniczych, ochrony środowiska i wiele innych. Dawniej również jedną z najczęściej poddawanych pod referendum była kwestia alkoholu, w tym wiele głosowań odbyło się w sprawie stanowych prohibicji.

Wśród referendów, które odbyły się w 2023 r. w USA, oprócz aborcji w Ohio możemy wskazać m.in. na odrzuconą inicjatywę legalizacji marihuany w Oklahomie, kwestie socjalne oraz politykę karną w Wisconsin, tematy prawa wyborczego w Luizjanie i Maine oraz kwestie podatkowe w wielu ze stanów. W Ohio głosowano również zmienienie procedury zmiany konstytucji, tak aby za zmianą musiało zagłosować co najmniej 60% wyborców.

Oprócz referendów w USA stosuje się różne inne środki demokracji bezpośredniej. Wiele stanów przewiduje np. opisaną wcześniej instytucję *recall*, czyli możliwość odwołania w głosowaniu wybranego wcześniej w wyborach urzędnika. Warto w tym kontekście przypomnieć, że w USA wybory dotyczą znacznie większej liczby funkcji, niż ma to miejsce w europejskich demokracjach: w tym m.in. sędziów Sądu Najwyższego niektórych stanów, komisarzy policji, rad okręgów szkolnych i wielu innych.



### **3.7 Podsumowanie**

Powyższe opracowanie zawiera szereg praktyk i doświadczeń z historii demokracji bezpośredniej, a w szczególności losy wielu z referendów w państwach, które niekoniecznie na pierwszy rzut oka kojarzą nam się z demokracją bezpośrednią. Jednak w żadnym razie nie jest to opracowanie kompletne. Ze względu na selekcję materiału zmuszony byłem część z referendów i wiele szczegółów politycznego ich przebiegu pominąć, aby Czytelnik miał możliwość zapoznania się z praktykami referendalnymi ze świata w możliwie kompleksowej, ale i skondensowanej formie.

Z tego też powodu skupiłem się na referendach ogólnokrajowych, czyniąc wyjątek dla USA, uznawszy, że pominięcie tak bogatej historii referendalnej Stanów i poziomu ich rozbudowania znacząco uderzałoby w wartość poznawczą tego rozdziału.

Skupiałem się również na referendach odbywających się w sposób demokratyczny (kilka wyjątków przewidziałem tutaj dla referendów w sprawie monarchii). Ponieważ tak samo jak wybory są wykorzystywane przez systemy totalitarne i autorytarne do wzmacniania legitymizacji swojej władzy, tak samo bywało to i bywa do dziś w przypadku referendów, często fikcyjnych i ze z góry ustalonym wynikiem.

Jeśli chodzi o zakres tematyczny, wyszczególniłem referenda aborcyjne. Spowodowane to było częstymi dyskusjami i przytaczanym także w rozdziale argumentem, że praw człowieka nie głosuje się w referendach. Znając tak wiele przykładów odmiennej praktyki, uznałem, że należy się tym podzielić.

Wybór referendów alkoholowych i dotyczących monarchii jako odrębnych jest po części subiektywnym wyborem, uznałem jednak, że oba tematy zasługują na wyróżnienie ze względu na obfitość i ciekawą historię. Potencjalnie na osobne podrozdziały zasługiwałyby również referenda dotyczące środowiska i klimatu, głosowania dotyczące traktatów międzynarodowych czy pokrywające się także z innymi referendum konstytucyjnymi.

Mam nadzieję, że przedstawiona tutaj wiedza wykaże, na jak wiele sposobów i w jak wielu tematach wykorzystane może być referendum. Liczę, że w znaczący sposób poszerzy ona horyzonty w zakresie demokracji bezpośredniej i stanie się inspiracją dla zwolenników bardziej obywatelskiej formy sprawowania rządów również w Polsce.



*Część IV*

*Polacy o demokracji  
bezpośredniej.  
Wyniki badań  
Instytutu Demokracji  
Bezpośredniej*

*Roch Zygmont*

## **4.1 Wprowadzenie**

W toku realizacji zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzono szereg badań dotyczących stosunku Polaków do różnych postulatów związanych z demokracją bezpośrednią. Badania realizowane były na zlecenie Fundacji Potrafisz Polsko! w kilku turach pomiędzy majem a grudniem 2023 r. przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS w reprezentatywnych badaniach ogólnopolskich CATI.

W efekcie zadania w toku kolejnych rund badawczych kilkudziesięciu pytań uzyskaliśmy unikatową wiedzę na temat stosunku Polaków nie tylko do demokracji bezpośredniej, ale również szeregu innowacji demokratycznych oraz budzących emocje społeczne i polityczne zagadnień. Wśród zadawanych pytań były zarówno te dotyczące samych przepisów referendalnych, jak i pomysłów na rozstrzygnięcie określonych kwestii drogą referendum.

Zebrany materiał badawczy przedstawia zatem niedostępną polskiej opinii publicznej i debacie naukowej wiedzę na temat stosunku Polaków do rozwiązań systemowych z zakresu prawno-ustrojowego, w tym postulatów formułowanych przez Instytut Demokracji Bezpośredniej, jak i bieżących tematów debaty publicznej. Badaliśmy zarówno opinie badanych na temat ewentualnego rozstrzygnięcia ich drogą referendalną, jak i odpowiedzi w ewentualnych referendach tych osób, które nie odrzucają udziału w takich hipotetycznych głosowaniach.

W niniejszym rozdziale przedstawiam wyniki 6 rund badań.

Pierwsza, realizowana w maju 2023 r., dotyczyła *stricte* opinii Polaków na temat referendów lokalnych. Ich oczywistym kontekstem były

trwające wówczas w parlamencie – ale raczej nieznanie szerszej opinii publicznej ze względu na nikłe zainteresowanie mediów tą tematyką – prace nad nowelizacją przepisów o referendum lokalnym, która miała znacząco ułatwić ich przeprowadzanie. Zbadano stosunek Polaków do propozycji zmian, a także ich gotowość do udziału w referendach lokalnych w konkretnych tematach. Wyniki tej tury prezentuję z podrozdziału 4.2. Jakkolwiek prace nad nowelizacją przepisów ostatecznie nie zakończyły się pomyślnie – przyjętą przez Sejm ustawę zawetował Senat, a następnie senackie weto nie było głosowane przez Sejm IX kadencji – dostarczają szeregu argumentów na rzecz ułatwienia w przyszłości udziału Polaków w referendach lokalnych.

Drugie badanie zrealizowano w czerwcu. Dotyczyło w największym stopniu stosunku Polaków do pomysłu możliwości blokowania kontrowersyjnych zmian przepisów drogą referendum. Kontekstem były wielkie emocje społeczne, które wzbudziło wówczas uchwalenie Ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej ochrzczonej mianem „lex Tusk”. Zapytaliśmy zarówno o ocenę pomysłu organizacji referendum w tej sprawie, ewentualnych jego wyników, jak też szerzej o stosunek Polaków do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji weta ludowego (referendum abrogacyjnego) i przykłady wcześniejszych kontrowersyjnych zmian prawnych, które potencjalnie należałoby rozstrzygnąć w drodze takiego głosowania. To prawdopodobnie pierwsze w historii Polski badanie, w którym podejmowano temat innowacji demokratycznej, jaką jest weto ludowe. Wyniki te prezentuję w podrozdziale 4.3.

W okresie kampanii wyborczej i referendalnej oraz czasie bezpośrednio poprzedzającym – gdy wiadomo było, że na 15 października pla-

nowane jest referendum towarzyszące wyborom do Sejmu i Senatu – nie prowadziliśmy badań ze względu na zdiagnozowane ryzyko wypaczenia odpowiedzi na pytania systemowe dotyczące referendum przez kontekst planowanego głosowania budzącego duże emocje polityczne. Niemniej po tym okresie, w pierwszych dniach listopada, przeprowadzono dalsze badania. Dotyczyły rzeczywistości po referendum 15 października oraz potencjalnych tematów referendów realizowanych w nowej kadencji Sejmu. Zbadaliśmy stosunek Polaków do proponowanych kierunków zmian prawa o referendum, a także kilku konkretnych kwestii, które znalazły się w propozycjach programowych nowej sejmowej większości. Wyniki pokazują, że pomimo kontrowersji związanych z głosowaniem referendalnym 15 października i brakiem osiągnięcia przez nie prognozy wiążącego charakteru większość Polaków nie straciła entuzjazmu do instytucji referendum, jednak są oni świadomi koniecznych zmian ustawowych. Prezentację odpowiedzi na szczegółowe pytania zawiera podrozdział 4.4.

W podrozdziale 4.5 prezentuję z kolei wynik przeprowadzonego w drugiej połowie listopada badania, które dotyczyło się kwestii wykorzystania referendum do decyzji dotyczących przyszłości Unii Europejskiej. Przyczynkiem do zajęcia się tą kwestią była rozbrzmiewająca coraz głośniejsza dyskusja na temat reformy Unii i potencjalnej zmiany traktatów, która może okazać się jej efektem. Zapytaliśmy również o ewentualne referenda w innych kwestiach okołounijnych, w tym ws. rozszerzenia grona państwa członkowskich, przyjęcia w Polsce waluty euro czy pakietu „Fit for 55”.

Ostatnia z prezentowanych w niniejszym rozdziale pula zagadnień wiąże się z kwestiami proceduralnymi przeprowadzania wyborów i funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej. Zapytaliśmy m.in.

o stosunek Polaków do cyfryzacji procedury zbiorów podpisów pod inicjatywami obywatelskimi czy wnioskami o referendum, a także opinie na temat głosowania elektronicznego: w wyborach i referendach ogólnokrajowych oraz lokalnych. Prezentuję je w podrozdziale 4.6.

Mam nadzieję, że kompleksowa prezentacja wyników naszych badań przyczyni się do podniesienia poziomu debaty na temat demokracji bezpośredniej – zarówno w jej wymiarze politycznym (np. uzasadnienia do przyszłych projektów ustaw i inicjatyw referendalnych), społecznym (zwiększenie świadomości o stanie wiedzy i poglądach Polaków na temat różnych instytucji demokracji bezpośredniej) oraz naukowym.

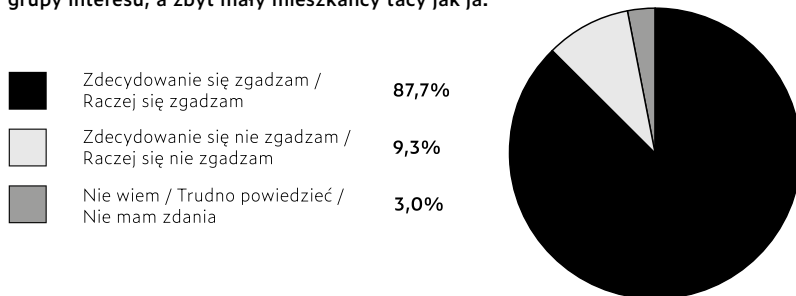
Wszystkie prezentowane w niniejszym omówienia wyników w pełnej wersji – wraz ze szczegółowymi danymi demograficznymi, podziałem odpowiedzi ankietowanych zgodnie z płcią, miejscem zamieszkania, deklaracją poglądów politycznych etc. – dostępne są na stronie [www.lubbezosrednio.pl](http://www.lubbezosrednio.pl). Gorąco zachęcam do ich wykorzystywania.

**UWAGA!** Zależnie od tury realizowanego badania wyniki zostały zaokrąglone bądź to do liczb całkowitych, bądź też do pierwszego miejsca po przecinku. W związku z tym w niektórych przypadkach przedstawione wyniki nie sumują się do 100,00%! Pełne wyniki tabelaryczne z miejscami po przecinku wszystkich zrealizowanych badań znaleźć można na stronie [www.lubbezosrednio.pl](http://www.lubbezosrednio.pl).



## 4.2 Polacy o referendum lokalnym

Na sprawy lokalne zbyt duży wpływ mają samorządowcy, politycy i zorganizowane grupy interesu, a zbyt mały mieszkańcy tacy jak ja.

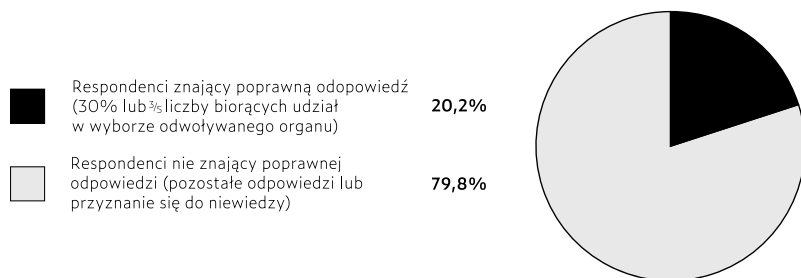


W pierwszym z pytań w badaniu dotyczącym stosunku Polaków do referendum lokalnych poprosiliśmy o ustosunkowanie się badanych do stwierdzenia: „Na sprawy lokalne zbyt duży wpływ mają samorządowcy, politycy i zorganizowane grupy interesu, a zbyt mały mieszkańcy tacy jak ja”. Przytłaczająca większość ankietowanych się z nim zgodziła.

Na sprawy lokalne zbyt duży wpływ mają samorządowcy, politycy i zorganizowane grupy interesu, a zbyt mały mieszkańcy tacy jak ja.	
Zdecydowanie się zgadzam	41,7%
Raczej się zgadzam	46%
Raczej się nie zgadzam	6,3%
Zdecydowanie się nie zgadzam	3,0%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania.	3,0%

Tabela 1. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.





Konstytucja gwarantuje obywatelom możliwość decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, w tym o odwołaniu władz pochodzących z wyborów, w drodze referendum. Na mocy dotychczasowej ustawy zdecydowana większość takich referendów była nieważna z uwagi na zbyt niską frekwencję. Jaki według Pana/Pani wiedzy jest obecny próg ważności referendum lokalnego?

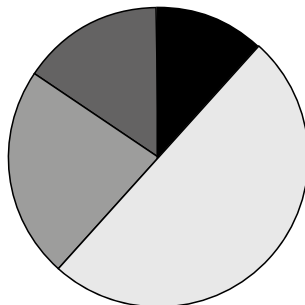


Kolejne z pytań miało na celu sprawdzenie stanu wiedzy badanych na temat obowiązujących przepisów. Poprawnej odpowiedzi udzieliło zaledwie nieco ponad 20% badanych. ⅔ z nich podało błędne dane lub wprost przyznało, że nie zna odpowiedzi.

Konstytucja gwarantuje obywatelom możliwość decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, w tym o odwołaniu władz pochodzących z wyborów, w drodze referendum. Na mocy dotychczasowej ustawy zdecydowana większość takich referendów była nieważna z uwagi na zbyt niską frekwencję. Jaki według Pana/Pani wiedzy jest obecny próg ważności referendum lokalnego?	
Respondenci znający poprawną odpowiedź (30% lub ⅓ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu)	20,2%
Respondenci nieznający poprawnej odpowiedzi (pozostałe odpowiedzi lub przyznanie się do niewiedzy)	79,8%
Tabela 2. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefoniczną, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.	

**Obecnie próg wynosi 30% lub  $\frac{3}{5}$  liczby głosujących w wyborze odwoływanego organu. Czy Pana/Pani zdaniem próg powinien być:**

	Niższy (zsumowane wypowiedzi „zdecydowanie” i „raczej”)	<b>11,9%</b>
	Pozostać bez zmian	<b>49,9%</b>
	Wyższy (zsumowane wypowiedzi „zdecydowanie” i „raczej”)	<b>22,9%</b>
	Trudno powiedzieć	<b>15,4%</b>

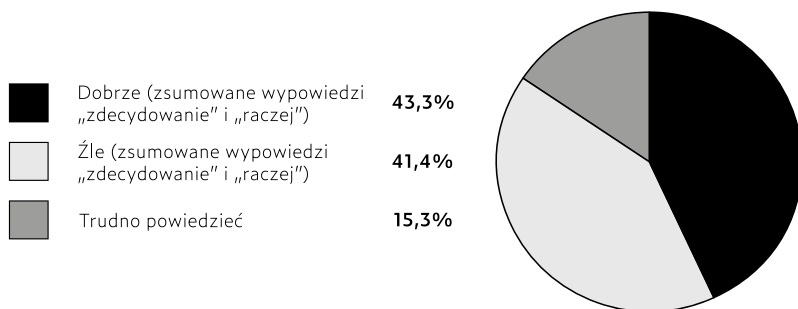


Po przedstawieniu poprawnej odpowiedzi na powyższe pytanie dopytaliśmy, co respondenci sądzą o tym progu. Czy jest on odpowiedni, za niski, czy może za wysoki? Największa grupa badanych – aż 49,9% – chce pozostawienia progu bez zmian. 22,9% badanych chciałoby odsetek wymaganej frekwencji podnieść, zaś zaledwie 11,9% obniżyć.

Obecnie próg wynosi 30% lub $\frac{3}{5}$ liczby głosujących w wyborze odwoływanego organu. Czy Pana/Pani zdaniem próg powinien być:	
Zdecydowanie niższy	3,8%
Raczej niższy	8,1%
Pozostać bez zmian	49,9%
Raczej wyższy	16,8%
Zdecydowanie wyższy	6,1%
Trudno powiedzieć	15,4%

Tabela 3. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganymi komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.

W parlamencie trwają prace nad ustawą, która zakłada m.in. obniżenie liczby podpisów potrzebnych do zorganizowania referendum. Jak ocenia Pan/Pani tę konkretną zmianę?

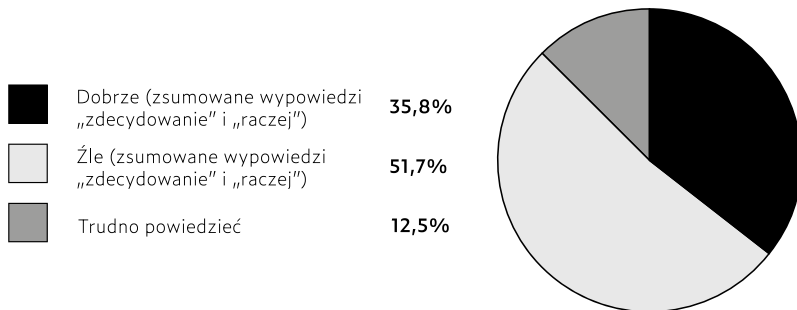


Mając odpowiedź na tak sformułowane „abstrakcyjne” pytanie, zapytaliśmy o konkret: jakie zdanie mają Polacy o ustawie zakładającej obniżenie wymaganej liczby podpisów, by roz�isać referendum lokalne, nad którą pracowali wówczas parlamentarzyści. Chociaż wydaje się to kontrintuicyjne, to okazało się, że gdy pytamy o konkretne procedowane przepisy, badani mocniej się polaryzują. Pozytywnie obniżenie progów oceniło 43,3% badanych, negatywnie 41,4% z nich.

W parlamencie trwają prace nad ustawą, która zakłada m.in. obniżenie liczby podpisów potrzebnych do zorganizowania referendum. Jak ocenia Pan/Pani tę konkretną zmianę?	
Zdecydowanie dobrze	16,4%
Raczej dobrze	26,9%
Raczej źle	30,1%
Zdecydowanie źle	11,3%
Trudno powiedzieć	15,3%

Tabela 4. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefoniczną, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.

Ta sama ustawa zakłada m.in., że obniżony zostanie wymagany próg frekwencji (liczby osób, które muszą pójść na głosowanie, by jego wynik był ważny i wiążący). Jak ocenia Pan/Pani tę konkretną zmianę?

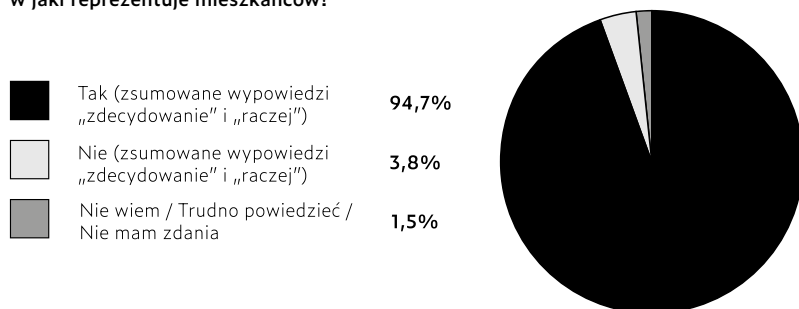


Dopytaliśmy również, jak Polacy oceniają inną zmianę, którą ta ustawa zakłada, czyli obniżenie progu frekwencji. W tym przypadku także mamy do czynienia z głębokim podziałem w społeczeństwie, choć z zauważalną przewagą sceptyków względem proponowanej zmiany przepisów.

Ta sama ustawa zakłada m.in., że obniżony zostanie wymagany próg frekwencji – liczby osób, które muszą pójść na głosowanie, by jego wynik był ważny i wiążący. Jak ocenia Pan/Pani tę konkretną zmianę?	
Zdecydowanie dobrze	8,8%
Raczej dobrze	27,0%
Raczej źle	32,8%
Zdecydowanie źle	18,9%
Trudno powiedzieć	12,5%

Tabela 5. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5-6 maja 2023 roku. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.

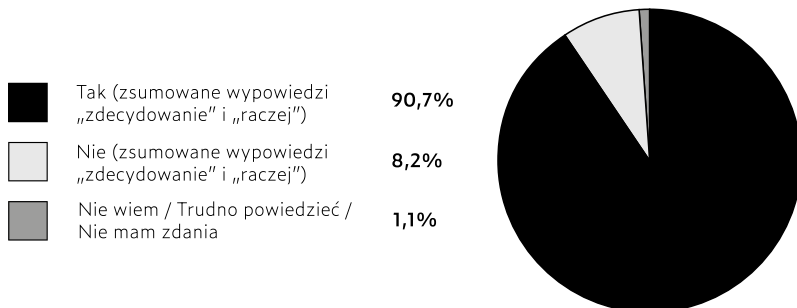
**Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta w sytuacji, gdy nie są zadowoleni z efektów jego pracy i sposobu, w jaki reprezentuje mieszkańców?**



W kolejnym pytaniu postanowiliśmy zbadać stosunek ankietowanych do konkretnych praw, które dzięki bezpośredniodemokratycznym mechanizmom przysługują obywatelom. Polacy okazali się być zaskakująco zgodni, że chcą mieć możliwość odwoływania samorządowców. Niemal 95% respondentów uważa, że mieszkańcy powinni mieć prawo do odwołania wójta, burmistrza bądź prezydenta, gdy są niezadowoleni z efektów ich pracy.

<b>Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta w sytuacji, gdy nie są zadowoleni z efektów jego pracy i sposobu, w jaki reprezentuje mieszkańców?</b>	
Zdecydowanie tak	66,5%
Raczej tak	28,2%
Raczej nie	3,6%
Zdecydowanie nie	0,2%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania	1,5%
Tabela 6. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.	

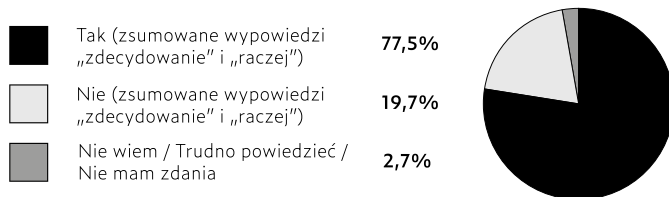
**Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość do decydowania w referendum o ważnych dla lokalnej wspólnoty kwestiach – takich jak na przykład zgoda na kontrowersyjną inwestycję, np. spalarni śmieci?**



Następną ze zbadanych kwestii była możliwość decydowania przez lokalną społeczność w samorządowych referendach merytorycznych. Ponad 90% pytaných uważa, że mieszkańcy powinni mieć prawo decydować w referendum o sprawach ważnych dla lokalnych wspólnot, takich jak na przykład zgoda na kontrowersyjną inwestycję w ich okolicy.

<b>Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość do decydowania w referendum o ważnych dla lokalnej wspólnoty kwestiach – takich jak na przykład zgoda na kontrowersyjną inwestycję, np. spalarni śmieci?</b>	
Zdecydowanie tak	60,8%
Raczej tak	29,9%
Raczej nie	7,7%
Zdecydowanie nie	0,5%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania	1,1%
Tabela 7. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.	

**Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość decydowania w referendum lokalnym o ważnych sprawach budzących emocje z przyczyn światopoglądowych – takich jak na przykład dofinansowanie procedury in vitro ze środków samorządowych lub zasady prowadzenia edukacji seksualnej przez podmioty zewnętrzne?**

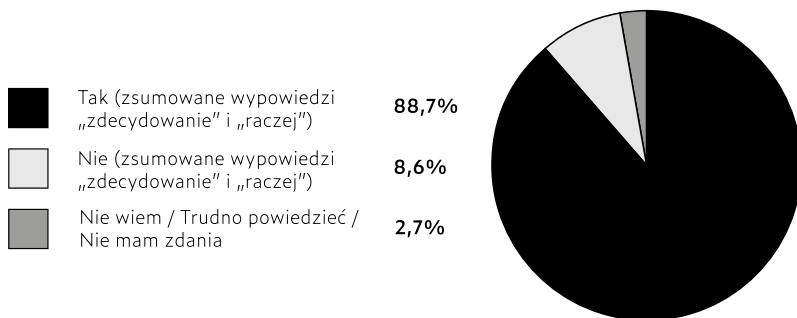


Osobno zdecydowaliśmy się potraktować tzw. kwestie światopoglądowe i zbadać stosunek ankietowanych do rozstrzygnięcia w drodze lokalnego referendum spraw budzących znaczne emocje, takich jak na przykład finansowanie procedury in vitro ze środków samorządowych albo zasad prowadzenia edukacji seksualnej w szkołach przez podmioty zewnętrzne. Kontekstem do tego pytania była tocząca się wówczas dyskusja na temat ewentualnej zmiany przepisów oświatowych utrudniających takie działania na szczeblu centralnym. Również w tej kwestii badani okazali się zwolennikami możliwości lokalnego decydowania.

Czy uważasz, że mieszkańcy powinni mieć możliwość decydowania w referendum lokalnym o ważnych sprawach budzących emocje z przyczyn światopoglądowych – takich jak na przykład dofinansowanie procedury in vitro ze środków samorządowych lub zasady prowadzenia edukacji seksualnej przez podmioty zewnętrzne?	
Zdecydowanie tak	51,7%
Raczej tak	25,8%
Raczej nie	14,1%
Zdecydowanie nie	5,6%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania	2,7%
Tabela 8. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganymi komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.	



**Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta, to wzięliby Państwo w nim udział?**

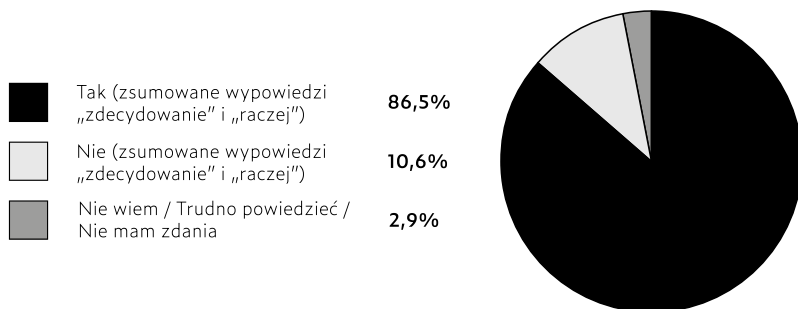


Powyższe kwestie dotyczyły sytuacji hipotetycznej, więc osobno zdecydowaliśmy się zapytać o postawy samych badanych, stawiając ich przed wizją organizacji takiego referendum w ich samorządzie i pytając wprost o deklarację udziału lub braku udziału w głosowaniu. Gotowość do głosowania w potencjalnym referendum odwoławczym zadeklarowało blisko 90% badanych.

Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta, to wzięliby Państwo w nim udział?	
Zdecydowanie tak	61,6%
Raczej tak	27,1%
Raczej nie	2,6%
Zdecydowanie nie	6,0%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania	2,7%

Tabela 9. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.

**Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie decydowania o ważnych dla lokalnej wspólnoty kwestiach – takich jak na przykład zgoda na kontrowersyjną inwestycję, np. spalarni śmieci, to wzięliby Państwo w nim udział?**

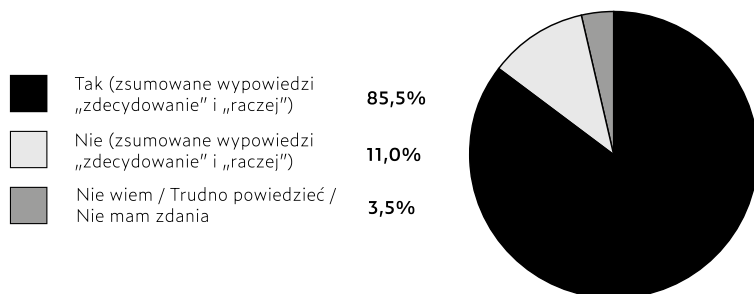


Również w lokalnych sprawach istotnych dla wspólnoty mieszkańców, na przykład związanych z inwestycjami, odsetek wskazań udziału w głosowaniu na terenie miejsca zamieszkania ankietowanych był bardzo wysoki. Ponad 85% badanych zadeklarowało gotowość do wzięcia udziału w takim głosowaniu.

Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie decydowania o ważnych dla lokalnej wspólnoty kwestiach – takich jak na przykład zgoda na kontrowersyjną inwestycję, np. spalarni śmieci, to wzięliby Państwo w nim udział?	
Zdecydowanie tak	67,8%
Raczej tak	18,7%
Raczej nie	6,1%
Zdecydowanie nie	4,5%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Nie mam zdania	2,9%

Tabela 10. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–6 maja 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefoniczną, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.

Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie decydowania o ważnych sprawach lokalnych budzących emocje z przyczyn światopoglądowych – takich jak na przykład dofinansowanie procedury in vitro ze środków samorządowych lub zasady prowadzenia edukacji seksualnej przez podmioty zewnętrzne, to wzięliby Państwo w nim udział?



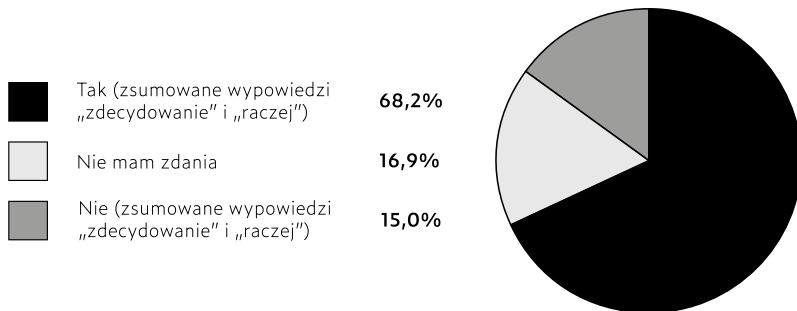
Nieco mniejszy odsetek wskazań odnotowano w przypadku deklaracji udziału w referendum lokalnym budzącym emocje z przyczyn światopoglądowych. Gotowość do głosowania w kwestiach takich jak in vitro czy zasady prowadzenia edukacji seksualnej zadeklarowało nieco ponad  $\frac{4}{5}$  badanych.

Czy gdyby rozpisano referendum w sprawie decydowania o ważnych sprawach lokalnych budzących emocje z przyczyn światopoglądowych – takich jak na przykład dofinansowanie procedury in vitro ze środków samorządowych, lub zasady prowadzenia edukacji seksualnej przez podmioty zewnętrzne, to wzięliby Państwo w nim udział?	
Zdecydowanie tak	60,8%
Raczej tak	24,7%
Raczej nie	5,4%
Zdecydowanie nie	5,6%
Nie wiem/Trudno powiedzieć/Nie mam zdania	3,5%
Tabela 11. Źródło: Badanie Instytut Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5-6 maja 2023 roku. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1100, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95.	

### **4.3 Polacy o odrzucaniu ustaw w referendum**

W drugiej turze badań, które zrealizowaliśmy we współpracy z Instytutem Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS, pochyliśmy się nad tematem nieco mniej popularnym niż lokalne referenda, mianowicie odrzucaniem uchwalanych przez parlament ustaw w drodze głosowania obywateli. Impulsem do skoncentrowania się na tej tematyce była trwająca wówczas dyskusja na temat budzącej dużej kontrowersje i społeczne protesty ustawy dotyczącej komisji badającej rosyjskie wpływy w polskiej polityce.

**Czy jest Pan/Pani za tym, by obywatele mieli możliwość skutecznego odrzucenia w referendum uchwalonego i obowiązującego prawa?**

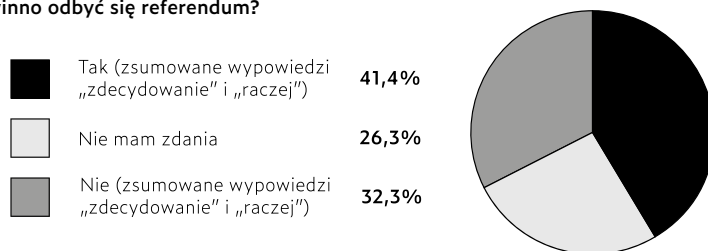


Pierwsze pytanie dotyczyło zatem właśnie ogólnego stosunku do możliwości skutecznego odrzucania w referendum uchwalonego i obowiązującego prawa. Aż ponad 67% Polaków popiera to rozwiązanie.

Czy jest Pan/Pani za tym, by obywatele mieli możliwość skutecznego odrzucenia w referendum uchwalonego i obowiązującego prawa?	
Zdecydowanie tak	46,6%
Raczej tak	21,6%
Nie mam zdania	16,9%
Raczej nie	9,0%
Zdecydowanie nie	6,0%

Tabela 12. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Czy w sprawie odrzucenia lub zatwierdzenia ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej powinno odbyć się referendum?**

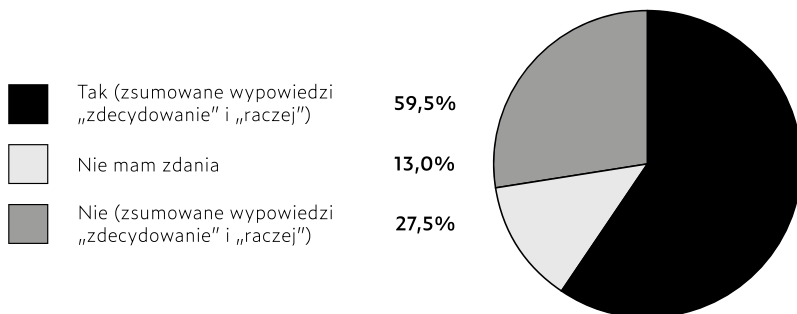


Drugie pytanie postanowiliśmy oprzeć na przykładzie, który stał się inspiracją do badania. Spyaliśmy o stosunek do pomysłu referendum, precyzując, że odbyłoby się w sprawie kontrowersyjnej i szeroko komentowanej ustawy powołującej Państwową Komisję ds. badania wpływów rosyjskich. W tym przypadku badani okazali się bardziej podzieleni. Za głosowaniem w tej sprawie było ponad 40% ankietowanych, przeciw – blisko 1/3. Więcej niż co czwarty z badanych nie miał zdania. Warto w tym momencie raz jeszcze podkreślić, że badanie realizowano w szczycie emocji związanych z uchwaleniem ustawy i bezpośrednio przed dużą manifestacją organizowaną w jej sprawie 4 czerwca 2023 r.

Czy w sprawie odrzucenia lub zatwierdzenia ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej powinno odbyć się referendum?	
Zdecydowanie tak	23,8%
Raczej tak	17,6%
Nie mam zdania	26,3%
Raczej nie	14,5%
Zdecydowanie nie	17,8%

Tabela 13. Źródło: Badanie Instytut Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2-3 czerwca 2023 roku. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Czy wzięłyby Pan / wzięłyby Pani udział w referendum, w którym pytanie brzmiałoby: „Czy jesteś za uchynieniem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej?”

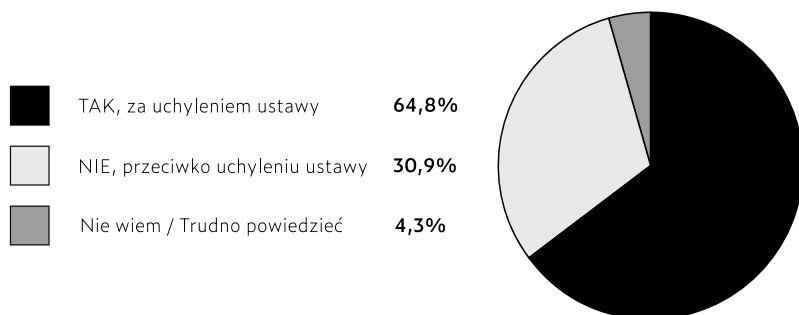


Zastosowaliśmy także metodę z poprzedniego badania – po generalnie brzmiącym pytaniu, które na potrzeby analizy nazywamy abstrakcyjnym, dopytaliśmy, czy wzięłoby państwo udział w takim referendum, gdyby je rozpisano. Jak się okazuje, niemal 60% wzięłoby udział, co pokazuje, że pomimo ogólnego niezbyt pozytywnego nastawienia badani koniec końców nie chcieliby stracić możliwości zabrania w tej sprawie głosu.

Czy wzięłyby Pan / wzięłyby Pani udział w referendum, w którym pytanie brzmiałoby: „Czy jesteś za uchynieniem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej?”	
Zdecydowanie tak	41,4%
Raczej tak	18,1%
Nie mam zdania	13,0%
Raczej nie	14,6%
Zdecydowanie nie	12,9%

Tabela 14. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Jak zagłosowałby Pan / zagłosowałaby Pani w referendum, w którym pytanie brzmiałoby: „Czy jest Pan/Pani za uchynieniem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej?”



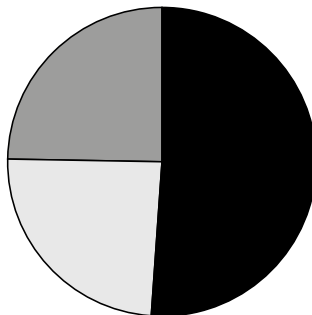
Tych, którzy zdecydowali się zagłosować w referendum, spytaliśmy, jaką podjęliby decyzję – opowiedzieli się za zniesieniem przepisów, czy pozostawieniem ich w dotychczasowym kształcie. Wyniki – niespełna 65% chcących uchynienia kontrowersyjnego prawa – pokazują, że taki mechanizm jest potrzebny, gdyż często emocje społeczne rozmiągają się z parlamentarną praktyką.

Jak zagłosowałby Pan / zagłosowałaby Pani w referendum, w którym pytanie brzmiałoby: „Czy jest Pan/Pani za uchynieniem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej?”	
TAK, za uchynieniem ustawy	64,8%
NIE, przeciwko uchynieniu ustawy	30,9%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	4,3%
Tabela 15. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	



W niektórych państwach istnieje instytucja „weta ludowego”, które pozwala na rozpi-  
sanie wiążącego referendum ws. odrzucenia ustawy bez dodatkowej zgody parlamentu  
po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów. Czy taka możliwość Pana/Pani zdaniem  
powinna zostać wpisana do polskiej Konstytucji?

- Tak (zsumowane wypowiedzi „zdecydowanie” i „raczej”) **51,3%**
- Nie mam zdania **24,0%**
- Nie (zsumowane wypowiedzi „zdecydowanie” i „raczej”) **24,7%**

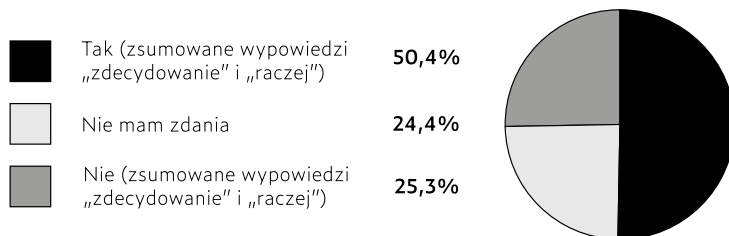


W kolejnym pytaniu spytaliśmy o dalej idący postulat – czy ów  
mechanizm, pozwalający na społeczną kontrolę prawa, mógłby być,  
zdaniem respondentów, wpisany do naszej Konstytucji. Tu dodatkowo  
wprowadziliśmy w pytaniu wcześniej niestosowane w pytaniach pojęcie  
„weta ludowego”, pod jakim referendum abrogacyjne funkcjonuje w li-  
teraturze naukowej oraz niektórych z państw, w których taki mechanizm  
istnieje (to między innymi Szwajcaria, Włochy czy wiele stanów USA).

W niektórych państwach istnieje instytucja „weta ludowego”, które pozwala na rozpi- sanie wiążącego referendum ws. odrzucenia ustawy bez dodatkowej zgody parlamentu po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów. Czy taka możliwość Pana/ Pani zdaniem powinna zostać wpisana do polskiej Konstytucji?	
Zdecydowanie tak	26,3%
Raczej tak	25,0%
Nie mam zdania	24,0%
Raczej nie	13,4%
Zdecydowanie nie	11,3%

Tabela 16. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potra-  
fisiz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzo-  
ne w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych,  
standardyzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba:  
n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

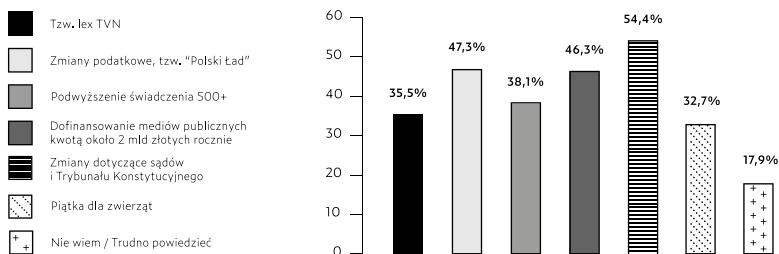
Na przestrzeni lat wielokrotnie formułowano postulat, by referendum ogólnokrajowe było rozpisywane po zebraniu określonej liczby podpisów – np. miliona– bez dodatkowej zgody Sejmu. Czy taka zmiana Pana/Pani zdaniem powinna zostać wpisana do polskiej Konstytucji?



Kolejne pytanie dotyczyło innego narzędzia, które mogłoby zostać ujęte w ustawie zasadniczej. Obecnie wola rozpisania referendum w niewielkim tylko stopniu zależy od obywateli. Nawet po zebraniu 500 tys. podpisów potrzebna jest dodatkowa zgoda Sejmu. Zapytaliśmy zatem, czy polska Konstytucja nie powinna pozwalać na to, by po zebraniu danej liczby podpisów referendum było rozpisywane automatycznie. Za taką możliwością opowiedziała się ponad połowa badanych. Mniej więcej ¼ z badanych opowiedziała się przeciw lub nie miała zdania w tej kwestii.

Na przestrzeni lat wielokrotnie formułowano postulat, by referendum ogólnokrajowe było rozpisywane po zebraniu określonej liczby podpisów – np. miliona– bez dodatkowej zgody Sejmu. Czy taka zmiana Pana/Pani zdaniem powinna zostać wpisana do polskiej Konstytucji?	
Zdecydowanie tak	28,9%
Raczej tak	21,5%
Nie mam zdania	24,4%
Raczej nie	12,8%
Zdecydowanie nie	12,5%
Tabela 17. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

**W jakich sprawach z ostatnich lat Pana/Pani zdaniem należałoby przeprowadzić referendum?**



Na sam koniec zapytaliśmy, które sprawy z ostatnich lat, często budzące żywe dyskusje, powinny być zdaniem badanych poddane głosowaniu obywateli. Zaprezentowaliśmy w tym celu kilka propozycji. Co ciekawe, aż ponad połowa badanych chciałaby zabrać głos w sprawie sporu wokół sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego. Drugim w kolejności najpopularniejszym problemem okazało się dofinansowanie mediów publicznych dodatkowymi środkami.

W jakich sprawach z ostatnich lat Pana/Pani zdaniem należałoby przeprowadzić referendum?	
Tzw. lex TVN	35,5%
Zmiany podatkowe, tzw. „Polski Ład”	47,3%
Podwyższenie świadczenia 500+	38,1%
Dofinansowanie mediów publicznych kwotą około 2 mld złotych rocznie	46,3%
Zmiany dotyczące sądów i Trybunału Konstytucyjnego	54,4%
Piątka dla zwierząt	32,7%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	17,9%

Tabela 18. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 2–3 czerwca 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

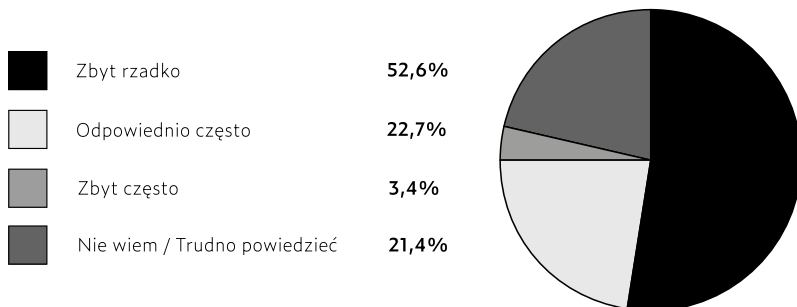
#### 4.4 Polacy o referendach po wyborach i referendum 15 października

Kolejne transze badań przeprowadzone były po kilkumiesięcznej przerwie. Dla zapewnienia możliwie dużej reprezentatywności wyników sondaży zdecydowaliśmy o ich zaniechaniu w okresie wakacyjnym. Następnie rozpoczął się okres kampanii wyborczej i towarzyszącej jej kampanii referendalnej. Uznaliśmy, że ewentualne pytania o kwestie referendalne inne niż dotyczące *stricte* planowanych na 15 października kwestii skażone będą kontekstem toczącego się sporu o zasadność przeprowadzania referendum, a więc wpisane w kontekst bieżącego sporu politycznego. Instytut Demokracji Bezpośredniej, świadomie nie uczestnicząc w kampanii referendalnej oraz w naturalny sposób dystansując się od bieżącego sporu polityczno-wyborczego, nie chciał również, by wyniki badań wpisywane były w kontekst trwającej rywalizacji międzypartyjnej.

Dlatego kolejne badania przeprowadzono już w listopadzie 2023 r. Po doświadczeniach referendum, w którym nie udało się osiągnąć progu frekwencji gwarantującej jego wiążący charakter, szerokiej debacie dot. samej problematyki łączenia mechanizmów demokracji bezpośredniej z wyborami oraz ujawnieniu szeregu problemów prawno-finansowych postanowiliśmy zapytać Polaków o stosunek do prawa dot. referendów.

Dodatkowo zapytaliśmy o kilka istotnych kwestii, które potencjalne mogłyby stać się tematem referendów w nowej kadencji parlamentu.

**Czy Pana/Pani zdaniem referenda w Polsce są dotychczas organizowane:**

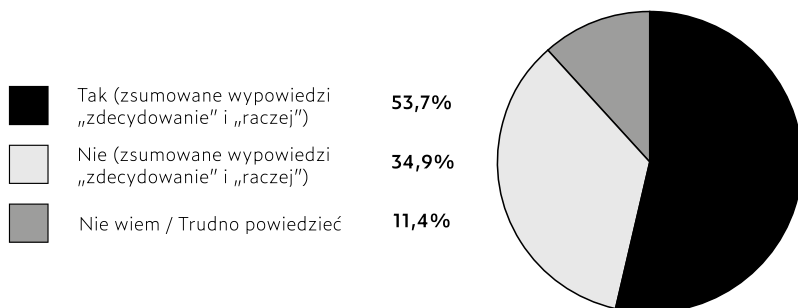


Na wstępie chcieliśmy dowiedzieć się, jaki jest ogólny odbiór referendów. W tym celu zapytaliśmy, czy zdaniem respondentów głosowania obywateli są w Polsce przeprowadzane zbyt często, zbyt rzadko czy może w odpowiedniej liczbie. Ponad połowa uznała, że referenda powinny być rozpisywane częściej.

Czy Pana/Pani zdaniem referenda w Polsce są dotychczas organizowane:	
Zbyt rzadko	52,6%
Odpowiednio często	22,7%
Zbyt często	3,4%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	21,4%

Tabela 19. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Czy biorąc pod uwagę doświadczenia referendum z 15 października, uważa Pan/Pani, że należy wprowadzić zmiany w prawie dotyczącym referendum?**

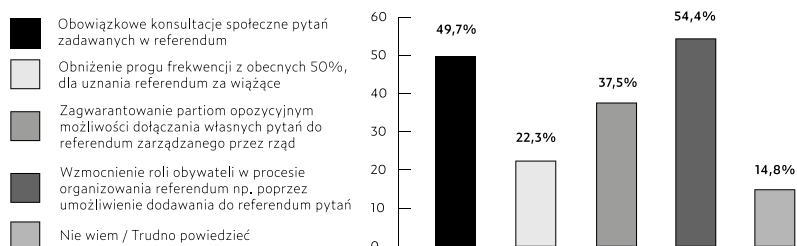


Głosowanie przeprowadzone wraz z wyborami do Sejmu i Senatu było bodaj pierwszym w historii referendum w III RP, kiedy w debacie publicznej zaczęto dyskutować na temat nieadekwatności obowiązujących przepisów w tej sprawie. Chcąc sprawdzić, czy oceny i opinie ekspertów, mediów i polityków wobec stanu prawnego znajdują poparcie wśród obywateli, w dalszej kolejności zapytaliśmy, czy biorąc pod uwagę doświadczenia z referendum 15 października, powinno dojść do zmiany przepisów. Ponad połowa badanych opowiedziała się za tym postulatem.

Czy biorąc pod uwagę doświadczenia referendum z 15 października, uważa Pan/Pani, że należy wprowadzić zmiany w prawie dotyczącym referendum?	
Zdecydowanie tak	25,0%
Raczej tak	28,7%
Raczej nie	27,8%
Zdecydowanie nie	7,1%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	11,4%

Tabela 20. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5-9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Które z pomysłów zwiększyłyby Pana/Pani zaufanie do instytucji referendum?**

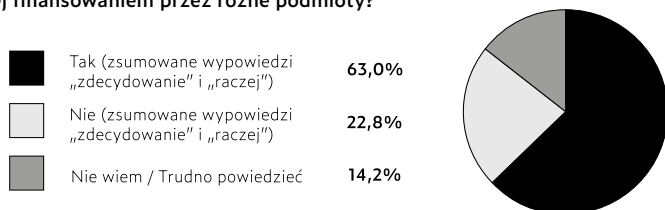


Po tym ogólnym pytaniu doprecyzowaliśmy je, przedstawiając ankietowanym konkretne propozycje tego, jakie mechanizmy mogłyby zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji referendum. Największym entuzjazmem cieszy się wzmocnienie głosu obywateli w procesie organizowania referendów oraz obowiązkowe konsultacje społeczne pytań zadawanych w referendum. Z zauważalnie niższym poparciem spotkały się postulaty obniżenia progu frekwencji czy zagwarantowaniem opozycji możliwości dodania do zarządzanego przez większość rządzącą referendum własnych pytań. Potwierdza to, że Polacy największe deficyty możliwości działania postrzegają po stronie obywateli i organizacji społecznych.

Które z pomysłów zwiększyłyby Pana/Pani zaufanie do instytucji referendum?	
Obowiązkowe konsultacje społeczne pytań zadawanych w referendum	49,7%
Obniżenie progu frekwencji z obecnych 50% dla uznania referendum za wiążące	22,3%
Zagwarantowanie partiom opozycyjnym możliwości dołączania własnych pytań do referendum zarządzanego przez rząd	37,5%
Wzmocnienie roli obywateli w procesie organizowania referendum, np. poprzez umożliwienie dodawania do referendum pytań	54,4%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	14,8%

Tabela 21. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Obecne przepisy pozwalają na znacznie większą dowolność w finansowaniu kampanii referendalnej w porównaniu z kampanią wyborczą. Czy Pana/Pani zdaniem należy zmienić prawo dotyczące finansowania kampanii referendalnej dla większej kontroli nad jej finansowaniem przez różne podmioty?

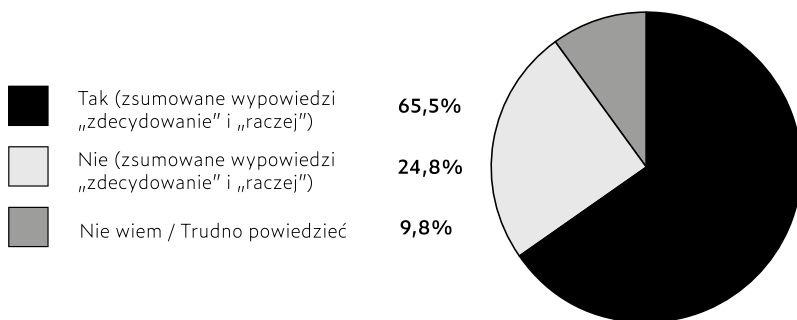


Wiele kontrowersji dotyczących referendum 15 października 2023 r. tyczyło się problematyki finansowania kampanii referendalnej, niejasności w tym zakresie i możliwości wykorzystywania wydatków w jej ramach do celów partyjnych i związanych z równoległą kampanią wyborczą. Zapytaliśmy więc ankietowanych o ten konkretny problem. Czyli uregulowanie finansowania kampanii referendalnej, która w świetle obecnych przepisów pozostaje bez jakiegokolwiek kontroli, w przeciwieństwie do np. kampanii wyborczej, podczas której wydatki muszą być szczegółowo rozliczane. Poparcie dla zmian w tym obszarze okazało się szersze niż w bardziej abstrakcyjnym pytaniu o potrzebę zmiany prawa.

Obecne przepisy pozwalają na znacznie większą dowolność w finansowaniu kampanii referendalnej w porównaniu z kampanią wyborczą. Czy Pana/Pani zdaniem należy zmienić prawo dotyczące finansowania kampanii referendalnej dla większej kontroli nad jej finansowaniem przez różne podmioty?	
Zdecydowanie tak	37,4%
Raczej tak	25,6%
Raczej nie	18,2%
Zdecydowanie nie	4,6%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	14,2%
Tabela 22. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	



Obecnie obywatele nie mają możliwości zorganizowania referendum bez zgody Sejmu. Na przestrzeni ostatnich 10 lat różne partie, w tym zarówno Prawo i Sprawiedliwość, jak i Koalicja Obywatelska proponowały umożliwienie zorganizowania referendum na wniosek obywateli bez dodatkowej zgody Sejmu. Gdyby zorganizowano referendum w sprawie wpisania do Konstytucji możliwości organizacji referendum przez obywateli po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów bez zgody Sejmu, to czy Pan/Pani wzięł/aby w nim udział?

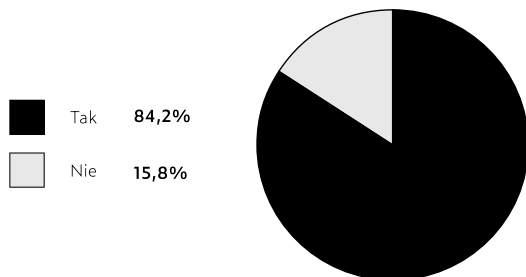


Kolejne pytanie jest do pewnego stopnia tożsame z tym, które zadaliśmy w poprzedniej turze badań. Respondenci musieli wówczas zadeklarować, czy ich zdaniem automatycznie zarządzane referendum, bez – jak to ma miejsce dziś – zgody Sejmu, mogłoby być wpisane do ustawy zasadniczej. W tym badaniu spytaliśmy jednak Polaków, czy wzięliby udział w referendum, które zatwierdzałoby wpisanie do Konstytucji takiego mechanizmu. Deklarowana frekwencja w takim potencjalnym referendum została określona na poziomie ponad 65%, a więc wystarczającym do uznania wiążącego charakteru ewentualnej decyzji.

*Część IV – Polacy o demokracji bezpośredniej.*

Obecnie obywatele nie mają możliwości zorganizowania referendum bez zgody Sejmu. Na przestrzeni ostatnich 10 lat różne partie, w tym zarówno Prawo i Sprawiedliwość, jak i Koalicja Obywatelska proponowały umożliwienie zorganizowania referendum na wniosek obywateli bez dodatkowej zgody Sejmu. Gdyby zorganizowano referendum w sprawie wpisania do Konstytucji możliwości organizacji referendum przez obywateli po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów bez zgody Sejmu, to czy Pan/Pani wzięł/aby w nim udział?	
Zdecydowanie tak	37,6%
Raczej tak	27,9%
Raczej nie	19,3%
Zdecydowanie nie	5,5%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	9,8%
Tabela 23. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz możliwość organizowania referendum na wniosek miliona obywateli, bez dodatkowej zgody Sejmu?”

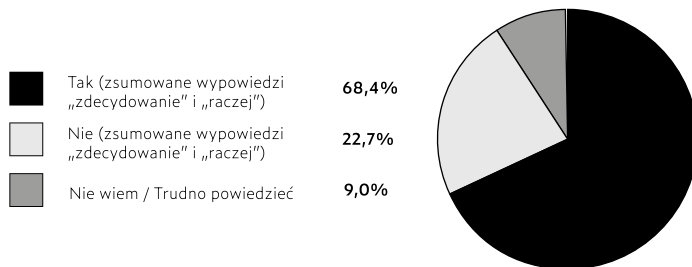


Następnie niezdecydowanych oraz deklarujących chęć wzięcia udziału w takim głosowaniu dopytaliśmy, czy opowiedzieliby się za czy przeciw takiemu rozwiązaniu. Tym razem jednak nie rozdzielaliśmy potencjalnych odpowiedzi na deklaracje o różnym natężeniu przekonania (zdecydowanie / raczej), ale umożliwiliśmy jedynie odpowiedzi analogiczne do potencjalnych odpowiedzi w referendum: „tak” lub „nie”. Okazało się, że zdecydowana większość ankietowanych, którzy nie wykluczają udziału w głosowaniu, popiera organizowanie referendum na wniosek miliona obywateli bez dodatkowej zgody Sejmu.

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz możliwość organizowania referendum na wniosek miliona obywateli, bez dodatkowej zgody Sejmu?”	
Tak	84,2%
Nie	15,8%

Tabela 24. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

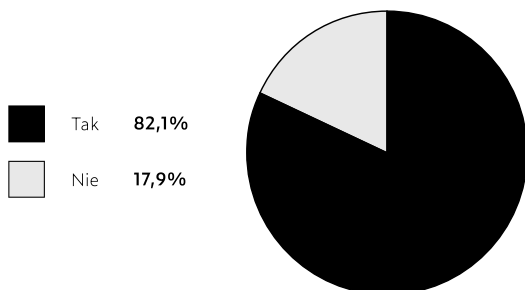
Istnieje pomysł ustanowienia tak zwanego „dnia referendalnego” – 1 dnia w roku, w którym odbywać się będą referenda z inicjatywy obywateli i polityków, lokalne i ogólnokrajowe. Gdyby zorganizowano referendum w sprawie wprowadzenia dnia referendalnego, to czy wzięłyby Pan / wzięłyby Pani w nim udział?



Kolejne pytanie dotyczyło tzw. dnia referendalnego, czyli kolejnego z mechanizmów istotnych z punktu widzenia poszerzenia sprawczości obywateli. Instrument ten opiera się na tym, że jeden dzień w ciągu roku służyłby organizowaniu rozmaitych referendów – lokalnych i ogólnopolskich. Tu również zapytaliśmy wpiery o gotowość do wzięcia udziału w głosowaniu ws. ustanowienia dnia referendalnego. Potencjalna frekwencja wyborcza została oszacowana na podstawie deklaracji badanych na ponad 68%.

Istnieje pomysł ustanowienia tak zwanego „dnia referendalnego” – 1 dnia w roku, w którym odbywać się będą referenda z inicjatywy obywateli i polityków, lokalne i ogólnokrajowe. Gdyby zorganizowano referendum w sprawie wprowadzenia dnia referendalnego, to czy wzięłyby Pan / wzięłyby Pani w nim udział?	
Zdecydowanie tak	38,5%
Raczej tak	29,9%
Raczej nie	15,4%
Zdecydowanie nie	7,3%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	9,0%
Tabela 25. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz wzmocnienie demokracji bezpośredniej przez ustawienie 1 dnia w roku, gdy odbywać się będą różne głosowania z inicjatywy obywateli i polityków na szczeblu krajowym i lokalnym?”










W tym przypadku postąpiliśmy tak samo, jak pytając o automatycznie rozpisywane referenda. Niezdecydowanych i chcących wziąć udział w referendum pytaliśmy o to, jaką decyzję podjęliby przy urnie. Potwierdza się prawidłowość, że jeśli Polacy już chcą zabrać głos w sprawie poszczególnych bezpośredniodemokratycznych instrumentów, to w przytłaczającej większości je popierają.

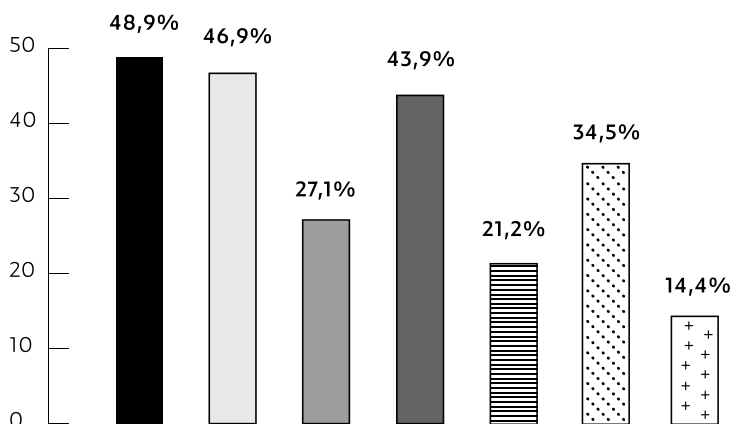
Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz wzmocnienie demokracji bezpośredniej przez ustawienie 1 dnia w roku, gdy odbywać się będą różne głosowania z inicjatywy obywateli i polityków na szczeblu krajowym i lokalnym?”

Tak	82,1%
Nie	17,9%

Tabela 26. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Które z wymienionych spraw Pana/Pani zdaniem powinny być przedmiotem referendum?**

- |   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|  | Zmiany dotyczące praworządności, sądów i Trybunału Konstytucyjnego |  | Likwidacja prac domowych w szkołach podstawowych                                       |
|  | Regulacja kwestii dotyczących aborcji                              |  | Kontynuacja inwestycji infrastrukturalnych takich jak np. Centralny Port Komunikacyjny |
|  | Regulacje dotyczące praw mniejszości seksualnych                   |  | Nie wiem / Trudno powiedzieć / Żadne   |
|  | Zniesienie zakazu handlu w niedzielę                               |   |  |

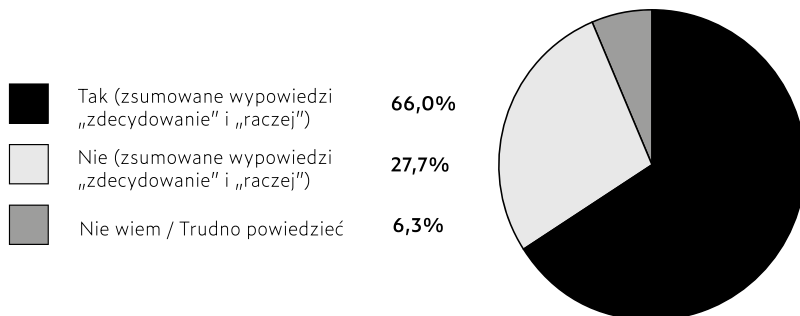


Kontekstem kolejnego pytania była już nowa kadencja parlamentu. Zaprezentowaliśmy badanym kilka kwestii, które mogłyby stać na referendalnej agendzie i poprosiliśmy o ustosunkowanie się do pomysłu rozstrzygnięcia ich tą drogą. Co ciekawe, gdy spytaliśmy o sprawę aborcji, aż 59% respondentów deklarujących się jako zwolennicy lewicy poparło ten pomysł, co dość wyraźnie kontrastuje z linią przyjętą przez parlamentarnych przedstawicieli tej opcji ideowej. Kolejny raz okazało się także, że tematem, którego rozstrzygnięcie drogą referendalną budzi największy entuzjazm, są zmiany dotyczące praworządności, sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

Które z wymienionych spraw Pana/Pani zdaniem powinny być przedmiotem referendum?	
Zmiany dotyczące praworządności, sądów i Trybunału Konstytucyjnego	48,9%
Regulacja kwestii dotyczących aborcji	46,9%
Regulacje dotyczące praw mniejszości seksualnych	27,1%
Zniesienie zakazu handlu w niedzielę	43,9%
Likwidacja prac domowych w szkołach podstawowych	21,2%
Kontynuacja inwestycji infrastrukturalnych, takich jak np. Centralny Port Komunikacyjny	34,5%
Nie wiem / Trudno powiedzieć / Żadne	14,4%

Tabela 27. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Czy wzięłby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym jedno z pytań dotyczyłoby zniesienia zakazu handlu w niedzielę?



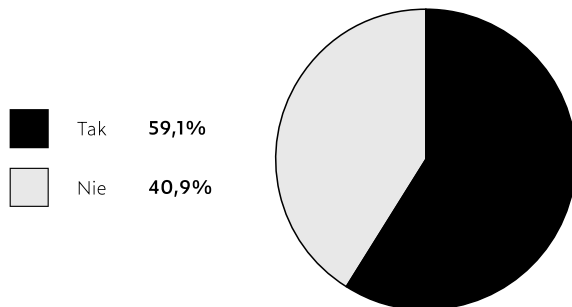
Następnie postanowiliśmy zapytać ankietowanych, czy wzięliby udział w referendach dotyczących konkretnych z proponowanych problemów. Pierwszym z nich było referendum, które zawierałoby pytanie o zniesienie zakazu handlu w niedziele. Okazało się, że deklarowana frekwencja jest znacznie wyższa niż w abstrakcyjnym pytaniu o to, czy oczekują rozstrzygnięcia tego zagadnienia drogą referendalną.

Czy wzięłby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym jedno z pytań dotyczyłoby zniesienia zakazu handlu w niedzielę?	
Zdecydowanie tak	44,1%
Raczej tak	21,9%
Raczej nie	14,8%
Zdecydowanie nie	12,9%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	6,3%

Tabela 28. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95



Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum: „Czy popierasz zniesienie zakazu handlu w niedzielę?”

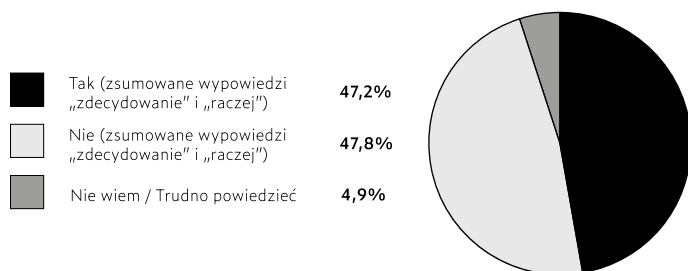


Dopytaliśmy także, jak chętni i niezdecydowani odpowiedzieliby na pytanie o wspomnianą regulację, znów formułując pytanie w sposób analogiczny do ewentualnego głosowania przy urnach. Daliśmy więc opcje „tak” lub „nie”, bez pośrednich i określających stopień przekonania. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku – mimo większości za zniesieniem zakazu – polaryzacja jest większa.

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum: „Czy popierasz zniesienie zakazu handlu w niedzielę?”	
Tak	59,1%
Nie	40,9%

Tabela 29. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Czy wzięłoby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym jedno z pytań dotyczyłoby likwidacji prac domowych w szkołach podstawowych?

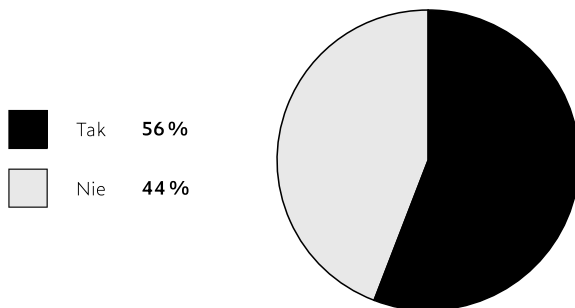


Bardziej sceptyczny stosunek mają Polacy do referendum w sprawie likwidacji prac domowych na poziomie szkół podstawowych. Odsetek popierających takie głosowanie jest niemal identyczny względem procentu niechętnych takiemu pomysłowi. Inspiracją do zadania tego pytania był fakt, że w minionych kadencjach Sejmu – w latach 2013 i 2017 – to właśnie tematy związane z edukacją były tymi, które doprowadziły do obywatelskich wniosków o referendum w sprawie obowiązku szkolnego sześciolatków i likwidacji gimnazjów. Tymczasem zapowiedź likwidacji prac domowych jest najpoważniejszą – obok zapowiedzi podwyżek – obietnicą nowej większości sejmowej w zakresie edukacji.

Czy wzięłoby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym jedno z pytań dotyczyłoby likwidacji prac domowych w szkołach podstawowych?	
Zdecydowanie tak	22,5%
Raczej tak	24,7%
Raczej nie	24,6%
Zdecydowanie nie	23,2%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	4,9%

Tabela 30. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz likwidację prac domowych w szkołach podstawowych?”

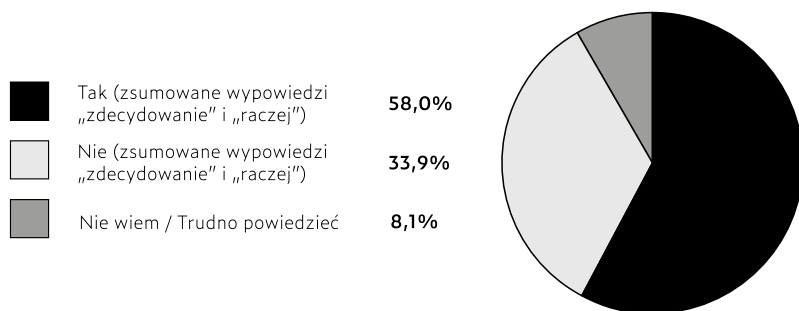


Analogicznie jak w poprzednich przypadkach osoby nieodrzucające idei referendum w tej kwestii zapytaliśmy o ich potencjalne głosowanie drogą demokracji bezpośredniej. Wyniki okazały się mocno spolaryzowane. Likwidację prac domowych poparło 56% badanych, zaś 44% zadeklarowało sprzeciw wobec tej proponowanej reformy.

Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy popierasz likwidację prac domowych w szkołach podstawowych?”	
Tak	56%
Nie	44%

Tabela 31. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Czy wzięłby/wzięłaby Pan/Pani udział w referendum, którym jedno z pytań dotyczyłoby kontynuowania budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego?**

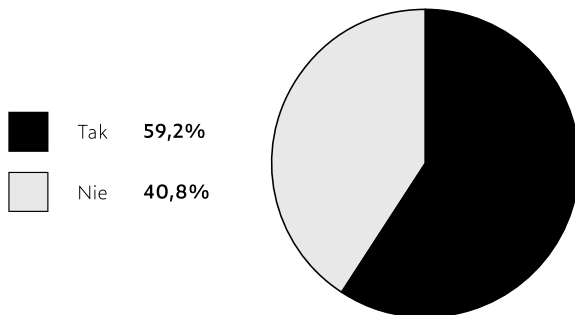


W pierwszych tygodniach po wyborach 15 października 2023 rozpoczęła się szeroka debata na temat zasadności kontynuowania dużych inwestycji infrastrukturalnych zainicjowanych przez poprzednie rządy. Dlatego ostatnia kwestia, którą potraktowaliśmy szczególnie, zadając o nią osobne pytanie, to kontynuowanie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego. W tej sprawie blisko 60% badanych chciałoby zająć stanowisko w referendum.

Czy wzięłby/wzięłaby Pan/Pani udział w referendum, którym jedno z pytań dotyczyłoby kontynuowania budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego?	
Zdecydowanie tak	34,6%
Raczej tak	23,4%
Raczej nie	22,8%
Zdecydowanie nie	11,1%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	8,1%

Tabela 32. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy jesteś za kontynuacją budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego?”**



Kontynuowanie projektu CPK również w niemałym stopniu polaryzuje opinię publiczną. Niezdecydowani i chętni do wzięcia udziału w referendum w niemal 60% popierają kontynuację inwestycji. Przeciw jest 40%.

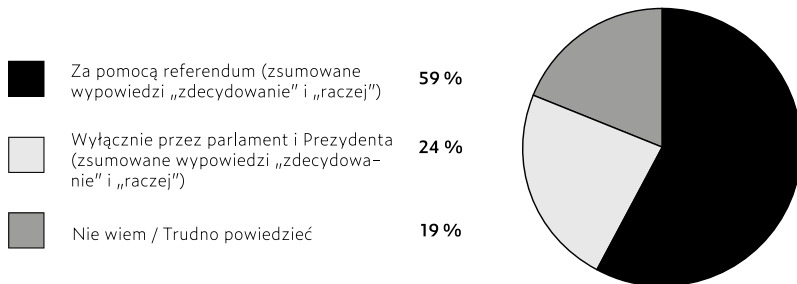
Jak odpowiedziałby Pan / odpowiedziałaby Pani w referendum na pytanie: „Czy jesteś za kontynuacją budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego?”	
Tak	59,2%
Nie	40,8%

Tabela 33. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 5–9 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

#### **4.5 Polacy o referendach w sprawach Unii Europejskiej**

Kolejną z tur badań poświęciliśmy sprawom niezwykle aktualnym – tematyce Unii Europejskiej. Impulsem do takiego sformułowania tematyki była tocząca się na arenie instytucji unijnych i państw członkowskich debata na temat konieczności zasad funkcjonowania Unii Europejskiej, m.in. przygotowania się wspólnoty do ewentualnego rozszerzenia o kolejne państwa, w tym Ukrainę, oraz ewentualne przeprowadzenie zmian traktatowych oznaczających między innymi osłabienie stosowanego dotąd w wielu kwestiach prawa weta pojedynczych państw członkowskich. Chcieliśmy dowiedzieć się, jak Polacy patrzą na debatę dotyczącą zmiany traktatów, jaką drogą powinno dojść do ewentualnej ratyfikacji zmian traktatowych przez Polskę oraz czy wyrażają chęć, by mieć na dotyczące Unii decyzje mocniejszy wpływ, niż dzieje się to na ten moment. Dodatkowo zapytaliśmy również o ewentualne inne referenda związane z tematyką europejską, w tym o kwestię członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej.

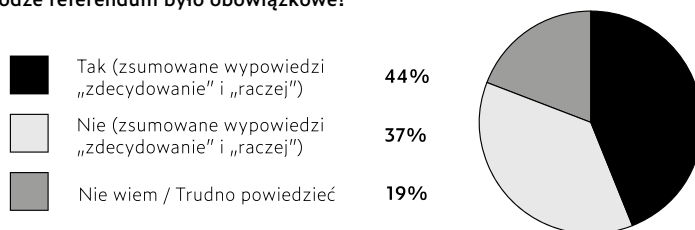
W Unii Europejskiej trwa ostatnio poważna debata o jej głębokiej reformie obejmującej m.in. ograniczenie prawa weta państw członkowskich. Czy gdyby ta debata doprowadziła do propozycji zmiany traktatów, to czy uważa Pan/Pani, że zgoda na ich ratyfikację powinna odbyć się drogą referendum ogólnokrajowego czy też wyłącznie decyzją polityków (przez Prezydenta za zgodą Sejmu i Senatu)?



Już pierwsze pytanie o mechanizm zatwierdzania zmian zdaje się potwierdzać, że warto zgłębić ten temat. Zdecydowana większość opowiada się za tym, by ewentualne zmiany unijnych traktatów musiały znaleźć poparcie obywateli w referendum.

W Unii Europejskiej trwa ostatnio poważna debata o jej głębokiej reformie obejmującej m.in. ograniczenie prawa weta państw członkowskich. Czy gdyby ta debata doprowadziła do propozycji zmiany traktatów, to czy uważa Pan/Pani, że zgoda na ich ratyfikację powinna odbyć się drogą referendum ogólnokrajowego czy też wyłącznie decyzją polityków (przez Prezydenta za zgodą Sejmu i Senatu)?	
Zdecydowanie za pomocą referendum	35%
Raczej za pomocą referendum	24%
Raczej wyłącznie przez parlament i Prezydenta	12%
Zdecydowanie wyłącznie przez parlament i Prezydenta	10%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	19%
Tabela 34. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

Zgodnie z Konstytucją referendum ws. wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej takiej jak traktat unijny jest jedynie opcjonalne. Czy uważa Pan/Pani, że należy zmienić Konstytucję tak, by w przypadku przekazywania istotnych nowych kompetencji organizacjom i organom międzynarodowym wyrażenie na to zgody w drodze referendum było obowiązkowe?



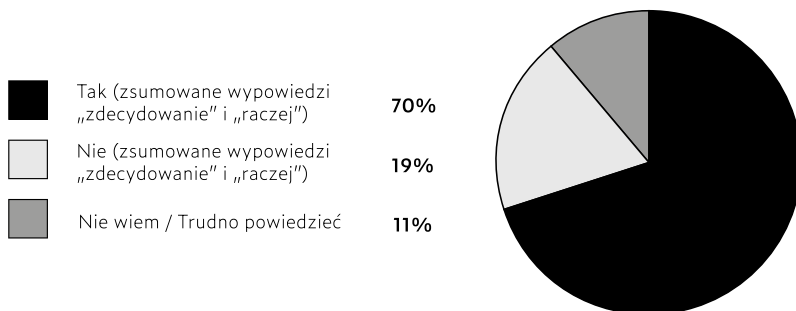
W kolejnym pytaniu postanowiliśmy zapytać o opinię badanych na temat ewentualnej zmiany Konstytucji, która wprowadziłaby obowiązek przeprowadzania referendum w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej, takiej jak traktat unijny. Dzisiaj poddanie takiej decyzji pod głosowanie drogą demokracji bezpośredni jest jedynie opcjonalne. Okazało się, że stanowisko Polaków w tej kwestii jest mocno podzielone, z niewielką przewagą zwolenników korekty ustawy zasadniczej w tym zakresie.

Zgodnie z Konstytucją referendum ws. wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej takiej jak traktat unijny jest jedynie opcjonalne. Czy uważa Pan/Pani, że należy zmienić Konstytucję tak, by w przypadku przekazywania istotnych nowych kompetencji organizacjom i organom międzynarodowym wyrażenie na to zgody w drodze referendum było obowiązkowe?	
Zdecydowanie tak	17%
Raczej tak	27%
Raczej nie	22%
Zdecydowanie nie	15%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	19%

Tabela 35. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95



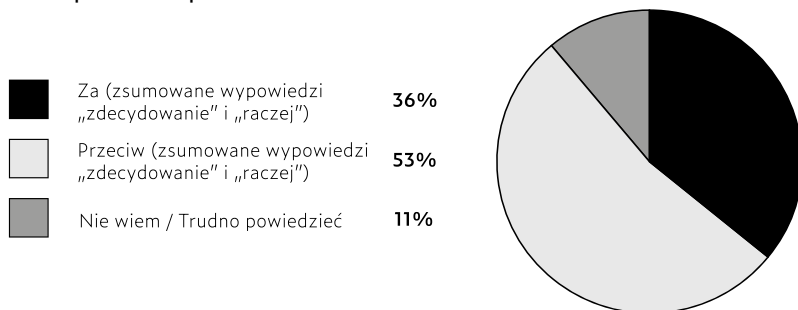
**Czy gdyby doszło do referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na reformę Unii Europejskiej w kierunku jej centralizacji/federalizacji i ograniczenia prawa weta państw członkowskich, to wzięłyby Pan / wzięłaby Pani w nim udział?**



Gdyby jednak doszło w Polsce do referendum w sprawie wyrażenia zgody na reformę Unii Europejskiej obejmującej m.in. ograniczenie prawa weta państwo członkowskich, to przytłaczająca większość, bo aż 70% respondentów, deklaruje chęć wzięcia w nim udziału. Mniej niż co piąty badany deklaruje absencję w przypadku poddania ratyfikacji zmiany traktatów unijnych pod głosowanie. Aż 46% deklaruje udział w referendum w sposób zdecydowany.

Czy gdyby doszło do referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na reformę Unii Europejskiej w kierunku jej centralizacji/federalizacji i ograniczenia prawa weta państw członkowskich, to wzięłyby Pan / wzięłaby Pani w nim udział?	
Zdecydowanie tak	46%
Raczej tak	24%
Raczej nie	10%
Zdecydowanie nie	9%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	11%
Tabela 36. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

**Jak zagłosowałby Pan / zagłosowała by Pani w referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na reformę Unii Europejskiej w kierunku jej centralizacji/federalizacji i ograniczenia prawa weta państw?**

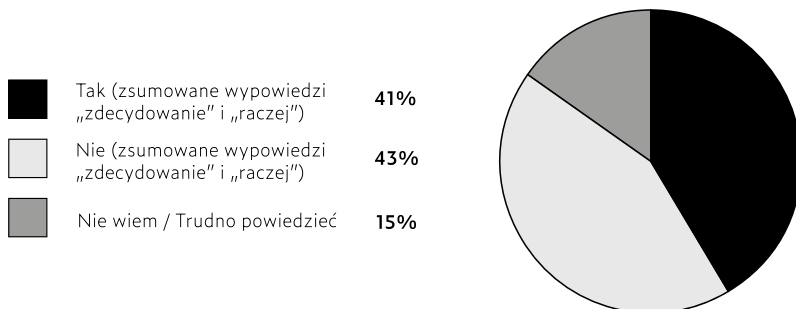


Badanych gotowych do wzięcia udziału w głosowaniu i niezdecydowanych dopytaliśmy, za jaką opcją opowiedzieliby się, gdyby referendum na ten temat rozpisano. Co warte uwagi, mimo ogólnie pozytywnego nastawienia polskiego społeczeństwa do Unii Europejskiej większość respondentów zagłosowałaby przeciw. większej centralizacji czy federacji Unii oraz ograniczeniu prawa weta państw członkowskich. Podobnie jak w przypadku innych pytań o głosowanie w konkretnym referendum zdecydowaliśmy się jedynie na opcje „za” i „przeciw”, pozostawiając jednak tym razem możliwość uchylecia się od odpowiedzi ze względu na niewystarczająco precyzyjny dziś charakter tego pytania.

Jak zagłosowałby Pan / zagłosowała by Pani w referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na reformę Unii Europejskiej w kierunku jej centralizacji/federalizacji i ograniczenia prawa weta państw?	
Za	36%
Przeciw	53%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	11%

Tabela 37. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Czy uważa Pan/Pani, że w Polsce powinno przeprowadzać się referenda ws. wyrażenia zgody na rozszerzenie Unii Europejskiej o kolejne państwa?**

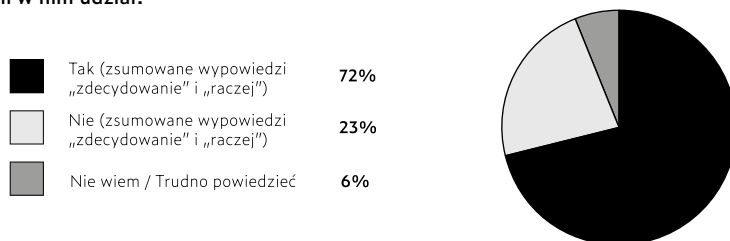


Pytając o tematykę unijną, chcieliśmy również sprawdzić, w jakich jeszcze obszarach funkcjonowania Wspólnoty Polacy chcieliby szerzej partycypować. Zadaliśmy więc pytanie, czy zdaniem badanych powinny odbywać się w krajach członkowskich referenda w sprawie przyjmowania kolejnych państw w struktury Unii. Wyniki są zaskakująco zbliżone. Liczba przeciwników i zwolenników rozstrzygnięcia tej kwestii w drodze referendum jest niemal identyczna.

Czy uważa Pan/Pani, że w Polsce powinno przeprowadzać się referenda ws. wyrażenia zgody na rozszerzenie Unii Europejskiej o kolejne państwa?	
Zdecydowanie tak	16%
Raczej tak	25%
Raczej nie	24%
Zdecydowanie nie	19%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	15%

Tabela 38. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

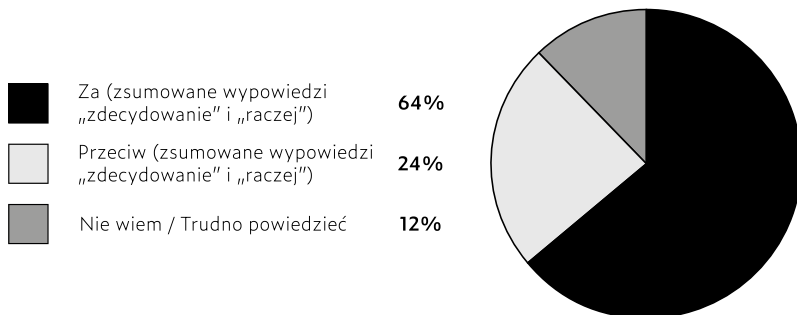
**Czy gdyby w Polsce w najbliższych latach doszło do referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej, to wzięłby Pan / wzięłaby Pani w nim udział?**



Postanowiliśmy pogłębić wiedzę o stosunku Polaków do tej kwestii na konkretnym przykładzie. Zapytaliśmy badanych, czy gdyby odbyło się w Polsce referendum w sprawie wyrażenia zgody na wejście Ukrainy do Unii Europejskiej, to czy wzięliby w takim głosowaniu udział. Mimo ogólnej ambiwalencji co do tego mechanizmu zatwierdzania nowych członków drogą bezpośrednią ponad 70% przyznało, że wzięłoby udział w takim referendum. Kolejny raz, podobnie jak w pytaniu o ewentualne referendum ws. zatwierdzenia reformy Unii Europejskiej, zwraca tu uwagę również znaczna liczba osób zdecydowanie przekonanych o głosowaniu – to aż 44% badanych.

<b>Czy gdyby w Polsce w najbliższych latach doszło do referendum ws. wyrażenia zgody przez Polskę na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej, to wzięłby Pan / wzięłaby Pani w nim udział?</b>	
Zdecydowanie tak	44%
Raczej tak	28%
Raczej nie	11%
Zdecydowanie nie	12%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	6%
Tabela 39. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

Jak zagłosowałby Pan / zagłosowałaby Pani w ewentualnym referendum na pytanie:  
„Czy wyrażasz zgodę na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej?”

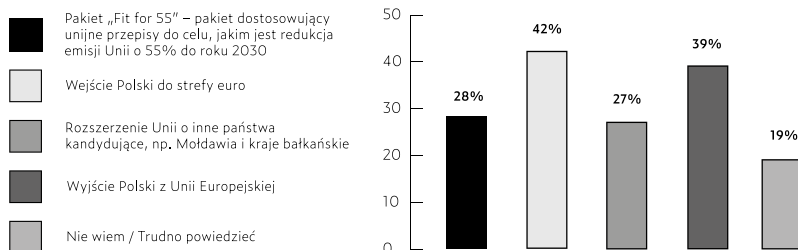


Ponownie osoby, które nie odrzucały udziału w ewentualnym referendum (tj. deklarujące odpowiedzi „zdecydowanie tak”, „raczej tak” oraz „nie wiem / trudno powiedzieć”) zapytaliśmy o konkretną odpowiedź w ewentualnym referendum dotyczącym wyrażenia zgody na akcesję Ukrainy do Unii. Zdecydowana większość, bo 64% badanych, widziałyby wschodniego sąsiada Polski w europejskich strukturach. Przeciw opowiedziała się mniej niż ¼ badanych.

Jak zagłosowałby Pan / zagłosowałaby Pani w ewentualnym referendum na pytanie: „Czy wyrażasz zgodę na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej?”	
Za	64%
Przeciw	24%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	12%

Tabela 40. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Które z poniższych spraw związanych z Unią Europejską powinny być w temacie ewentualnego referendum?**



Na sam koniec przedstawiliśmy badanym kilka propozycji tematów z unijnej agendy, które potencjalnie mogłyby zostać poddane pod bezpośrednie głosowanie obywateli, z prośbą o ustosunkowanie się do pomysłu ich rozstrzygnięcia drogą referendalną. Odpowiedzi nie wskazywały na zbyt duże oczekiwania Polaków w tym zakresie. Z największym poparciem, jednak zauważalnie poniżej progu wiążącego charakteru referendum, spotkały się ewentualne referenda ws. wejścia Polski do strefy euro oraz opuszczenia przez Polskę struktur Unii.

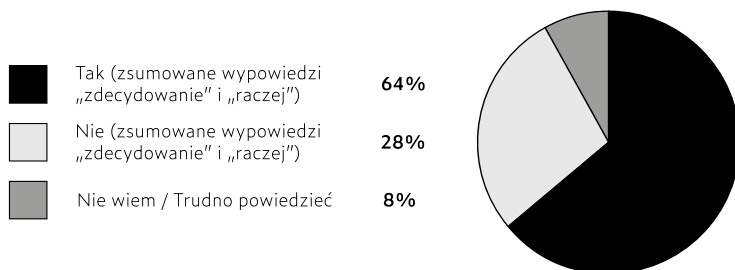
Które z poniższych spraw związanych z Unią Europejską powinny być w temacie ewentualnego referendum?	
Pakiet „Fit for 55” – pakiet dostosowujący unijne przepisy do celu, jakim jest redukcja emisji Unii o 55% do roku 2030	28%
Wejście Polski do strefy euro	42%
Rozszerzenie Unii o inne państwa kandydujące, np. Mołdawia i kraje bałkańskie	27%
Wyjście Polski z Unii Europejskiej	39%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	19%

Tabela 41. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

#### **4.6 Polacy o cyfryzacji procesów demokratycznych**

Ostatni podrozdział z wynikami badań poświęcony jest tematyce nieco mniej znanej, a równie istotnej – cyfryzacji demokracji. Postanowiliśmy zbadać stosunek Polaków do rozmaitych innowacji związanych z procesem decyzyjnym i wyborczym – m.in. o możliwość zbierania elektronicznych podpisów pod wnioskami pod obywatelskimi projektami ustaw i wnioskami o referendum, a także stosunek do głosowania elektronicznego na różnych szczeblach decyzyjnych, począwszy od oddolnych wspólnot pozarządowych aż po ogólnokrajowe wybory i referenda.

**Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod obywatelskimi projektami ustaw przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego czy podpisu elektronicznego?**



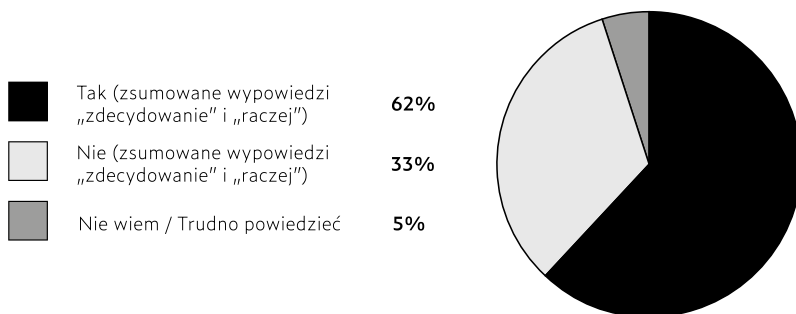
Na początek spytaliśmy właśnie o podpisy pod obywatelskimi projektami ustaw. To postulat najbardziej zaawansowany, ponieważ w ostatnich latach z inicjatywy Instytutu Spraw Obywatelskich we współpracy z instytucjami publicznymi i środowiskiem akademickim powstał konkretny projekt ustawy w tej sprawie, który pozwoliłby na zbieranie podpisów m.in. za pośrednictwem profilu zaufanego i podpisu elektronicznego. Jak widać Polacy chcieliby móc przekazywać poparcie dla obywatelskich projektów ustaw za pomocą Internetu – opowiada się za tym 64% badanych.

Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod obywatelskimi projektami ustaw przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego czy podpisu elektronicznego?	
Zdecydowanie tak	30%
Raczej tak	34%
Raczej nie	14%
Zdecydowanie nie	14%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	8%

Tabela 42. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95



**Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod wnioskami o referendum ogólnokrajowe lub referendum lokalne przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego czy podpisu elektronicznego?**

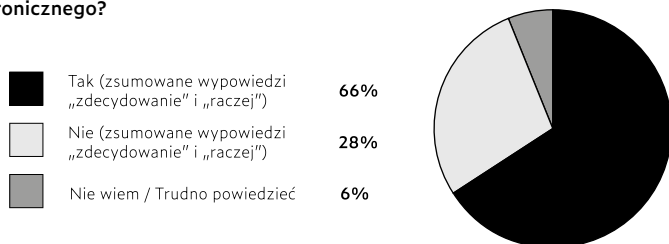


Podobne wyniki uzyskaliśmy, pytając o możliwość podpisywania się pod wnioskami o referenda. Wydaje się, że ewentualna zmiana prawa w tym zakresie, na przykład w procesie uchwalania ustawy wspomnianej wcześniej, powinna objąć również tę formę inicjowania procedur demokracji bezpośredniej. Ponad połowa respondentów pozytywnie zapatruje się na to rozwiązanie, 1/3 badanych jest wobec tego postulatu sceptyczna.

Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod wnioskami o referendum ogólnokrajowe lub referendum lokalne przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego czy podpisu elektronicznego?	
Zdecydowanie tak	27%
Raczej tak	35%
Raczej nie	16%
Zdecydowanie nie	17%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	5%

Tabela 43. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

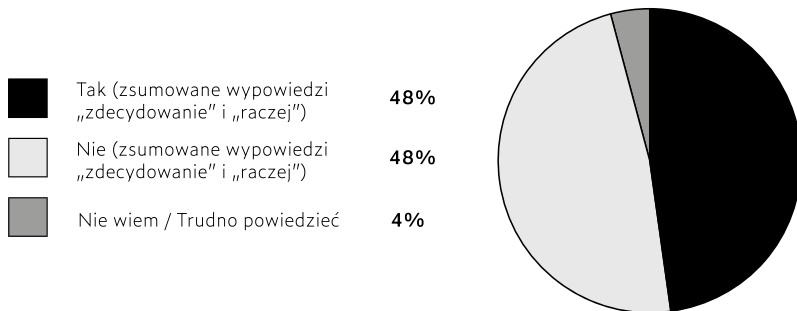
Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod obywatelskimi aktami prawa lokalnego (inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w gminie, powiecie, województwie) przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego, czy podpisu elektronicznego?



Kolejne z pytań przynosi potwierdzenie „cyfrowego optymizmu” Polaków. 66% badanych uważa, że elektroniczne podpisywanie się pod inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców na szczeblu gminy, powiatu lub województwa to dobry pomysł. Jak dotąd takie rozwiązanie wprowadzono w Polsce jedynie w Krakowie, niemniej pierwszy rok obowiązywania lokalnych przepisów zwiększających możliwość elektronicznej formy partycypacji obywatelskiej przyniosło wymierne efekty – pierwsze uchwały zakończyły się ich przyjęciem przez Radę Miasta, a kolejne podejmowane tą drogą inicjatywy osiągają rekordowe wyniki poparcia.

Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić podpisywanie się pod obywatelskimi aktami prawa lokalnego (inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w gminie, powiecie, województwie) przez Internet, np. za pomocą profilu zaufanego, czy podpisu elektronicznego?	
Zdecydowanie tak	28%
Raczej tak	38%
Raczej nie	13%
Zdecydowanie nie	15%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	6%
Tabela 44. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

**Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić głosowanie w wyborach parlamentarnych przez Internet?**

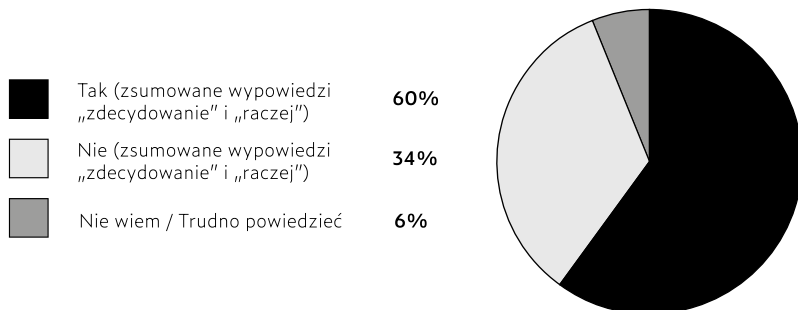


Kolejna seria pytań dotyczyła już nie wyłącznie inicjowania procesu – jak zbiórki pod wnioskami o referendum czy obywatelskimi ustawami i uchwałami – ale samego aktu głosowania. W tym wymiarze sceptycyzm Polaków okazał się znacznie większy. Polacy okazali się równo podzieleni – 48% chciałoby możliwości oddawania głosu w wyborach parlamentarnych online, 48% – sprzeciwia się temu rozwiązaniu.

Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić głosowanie w wyborach parlamentarnych przez Internet?	
Zdecydowanie tak	23%
Raczej tak	25%
Raczej nie	21%
Zdecydowanie nie	27%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	4%

Tabela 45. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

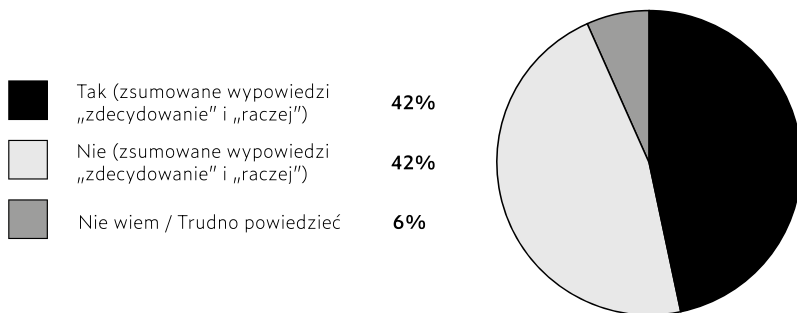
**Czy uważa Pan, że powinno umożliwić się głosowanie przez Internet w wyborach i przy podejmowaniu innych decyzji w spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach mieszkaniowych, stowarzyszeniach, radach rodziców i innych oddolnych?**



Ze znacznie większą aprobatą spotyka się jednak postulat przeprowadzania głosowań internetowych w wyborach i podejmowaniu decyzji w oddolnych wspólnotach: spółdzielniach mieszkaniowych, stowarzyszenia, rada rodziców i tym podobnych. Tu znów poparcie sięgnęło 60% przy sprzeciwie 1/3 badanych.

Czy uważa Pan, że powinno umożliwić się głosowanie przez Internet w wyborach i przy podejmowaniu innych decyzji w spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach mieszkaniowych, stowarzyszeniach, radach rodziców i innych oddolnych?	
Zdecydowanie tak	23%
Raczej tak	37%
Raczej nie	17%
Zdecydowanie nie	17%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	6%
Tabela 46. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95	

**Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić głosowanie przez Internet w referendum ogólnokrajowym lub lokalnym?**

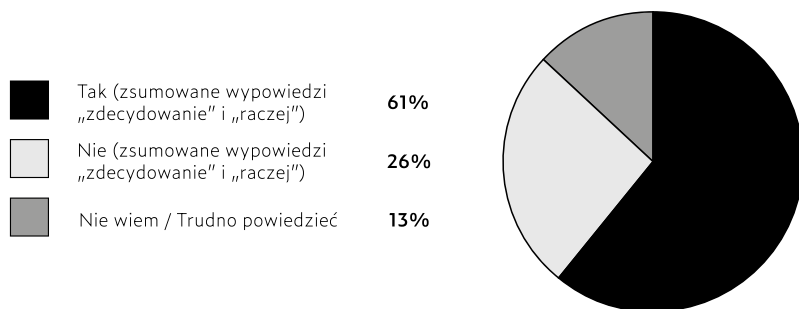


Kolejne pytanie dotyczyło internetowego głosowania w referendum ogólnokrajowego lub lokalnego. Tu znowu ujawniła się wysoka polaryzacja – identyczny rozkład zwolenników i przeciwników, tak jak w przypadku pytania o wybory parlamentarne. Jak widzimy, im sprawa bardziej „poważna”, tym większy sceptycyzm co do cyfryzacji mechanizmów demokratycznych.

Czy uważa Pan/Pani, że powinno się umożliwić głosowanie przez Internet w referendum ogólnokrajowym lub lokalnym?	
Zdecydowanie tak	19%
Raczej tak	33%
Raczej nie	22%
Zdecydowanie nie	20%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	6%

Tabela 47. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganych komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

Czy wzięłoby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym znalazłyby się pytania dot. cyfryzacji procesów demokratycznych m.in. poprzez umożliwienie zbiórki podpisów drogą elektroniczną oraz udział w referendach i wyborach przez Internet?

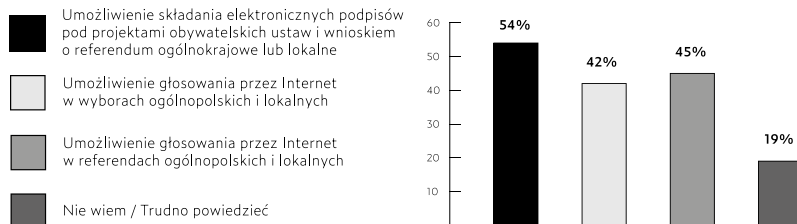


W następnym pytaniu chcieliśmy się dowiedzieć, czy mimo ambiwalencji lub poparcia dla cyfryzacji poszczególnych mechanizmów demokracji, Polacy chcieliby wypowiedzieć się o ich zasadności w referendum. 61% zadeklarowało, że wzięłoby udział w głosowaniu na ten temat.

Czy wzięłoby Pan / wzięłaby Pani udział w referendum, w którym znalazłyby się pytania dot. cyfryzacji procesów demokratycznych m.in. poprzez umożliwienie zbiórki podpisów drogą elektroniczną oraz udział w referendach i wyborach przez Internet?	
Zdecydowanie tak	31%
Raczej tak	30%
Raczej nie	13%
Zdecydowanie nie	13%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	13%

Tabela 48. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

**Który z postulatów poparłby Pan / poparłaby Pani w referendum?**



Tych, którzy zadeklarowali chęć wzięcia udział w głosowaniu i niezdecydowanych, dopytaliśmy, które z mechanizmów demokracji powinny być ich zdaniem scyfryzowane. Zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami największym poparciem w ewentualnym referendum cieszyłoby się składanie podpisów pod projektami ustaw i wnioskami o referenda. Za tymi rozwiązaniami opowiada się ponad połowa respondentów.

Który z postulatów poparłby Pan / poparłaby Pani w referendum?	
Umożliwienie składania elektronicznych podpisów pod projektami obywatelskich ustaw i wnioskami o referendum ogólnokrajowe lub lokalne	54%
Umożliwienie głosowania przez Internet w wyborach ogólnopolskich i lokalnych	42%
Umożliwienie głosowania przez Internet w referendum ogólnopolskich i lokalnych	45%
Nie wiem / Trudno powiedzieć	19%

Tabela 49. Źródło: Badanie Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych IBRIS dla Fundacji Potrafisz Polsko! w ramach zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej przeprowadzone w dniach 19–23 listopada 2023 r. Badanie ogólnopolskie zrealizowane metodą telefonicznych, standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI). Próba: n=1000, błąd oszacowania 3%, próg ufności 0,95

## Noty o autorach

**Mirosław Matyja** – politolog, ekonomista i historyk. Jest badaczem systemów demokratycznych na świecie i zwolennikiem bezpośrednio-demokratycznego modelu funkcjonowania ponowoczesnych państw. Obronił doktorat: „Demokracja bezpośrednia i jej dysfunkcjonalność w systemie politycznym Szwajcarii” na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zatrudniony jako profesor akademicki na uniwersytetach w następujących krajach: Włochy, USA, Indie, Indonezja, Ukraina. Jest założycielem i dyrektorem Mirosław Matyja Academia for Democracy w Indonezji oraz koordynatorem merytorycznym LubBezpośrednio.pl – Instytutu Demokracji Bezpośredniej w Polsce. Autor ponad 20 publikacji książkowych i ponad 400 artykułów naukowych i popularnonaukowych. Jest żonaty, ma dwóch dorosłych synów bliźniaków. Mieszka i pracuje w Szwajcarii.

**Piotr Trudnowski** – działacz organizacji pozarządowych, ekspert ds. partycypacji obywatelskiej, publicysta. W 2023 r. koordynator zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej. W latach 2018–2023 prezes Klubu Jagiellońskiego. Wcześniej związany z sektorem pozarządowym m.in. w Klubie Jagiellońskim, Fundacji Republikańskiej i Polskim Towarzystwie Crowdfundingu. W latach 2012–2013 w Ministerstwie Sprawiedliwości uczestniczył w przygotowaniu tzw. ustaw deregulacyjnych oraz w pracach nad reformą procesu stanowienia prawa. W latach 2016–2017 był członkiem Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw przy ministrze rozwoju i finansów Mateuszu Morawieckim. Mąż Karoliny, ojciec Leona i Józefa. Pochodzi z Grudziądza, mieszka w Warszawie.



**Tomasz Synowiec** – politolog, specjalista w zakresie systemów wyborczych na świecie, ekspert i researcher Instytutu Demokracji Bezpośredniej w zakresie prawa ustrojowego oraz zastosowania narzędzi demokracji bezpośredniej na świecie. Od 2016 r. członek Klubu Jagiellońskiego. Współpracownik czasopisma „Wspólna Perspektywa”. Były redaktor portalu „300polityka”. Absolwent studiów politologicznych I i II stopnia oraz studiów administracyjnych I stopnia na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. Działacz społeczny i aktywista. W latach 2015–2016 fact-checker portalu Demagog. Autor strony „Wybory na Świecie” opisującej odbywające się aktualnie w państwach całego świata oraz współautor podcastu „Rytm Polityki” analizującego bieżącą rywalizację polityczną w Polsce.

**Roch Zygmunt** – student politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim, absolwent I Liceum Ogólnokształcącego w Grudziądzu, publicysta. Współpracownik Instytutu Demokracji Bezpośredniej. Publikuje m.in. w „Rzeczpospolitej”, „Plusie Minusie” i Klubie Jagiellońskim. W przeszłości zaangażowany w redakcję młodzieżowego portalu „Gazeta Kongresy” i autor lokalnego dodatku do „Gazety Wyborczej”. Prowadził też program telewizyjny „Czas Młodych” na antenie lokalnej telewizji kablowej.

## O LubBezpośrednio.pl – Instytucie Demokracji Bezpośredniej

Instytut Demokracji Bezpośredniej to zadanie publiczne realizowane przez Fundację „Potrafisz Polsko!” dzięki dofinansowaniu ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Prowadząc kampanię edukacyjną, działamy na rzecz wyegzekwowania art. 4 Konstytucji RP. **Chcemy wzmocnić zwierzchnią władzę Narodu i popularyzować bezpośrednie formy jej sprawowania.** Promujemy referenda i istniejące w polskim prawie instrumenty zaangażowania obywateli. Propagujemy jawność i rozliczalność władzy na każdym szczeblu.

Przygotowaliśmy setki materiałów edukacyjnych tłumaczących, **jak skutecznie działać dla dobra wspólnego na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym.** Formułujemy postulaty ulepszenia prawa w zakresie referendów i aktywności obywatelskiej. Ponad politycznymi i ideowymi podziałami uczymy obywatelskiego zaangażowania.

**Najważniejsze nasze aktywności to:**



Strona [lubbezposrednio.pl](http://lubbezposrednio.pl), gdzie znajdziesz **podstawowe informacje o lokalnych i ogólnopolskich formach zaangażowania w życie publiczne**, a także szereg aktualności i przekrojowych artykułów związanych z demokracją bezpośrednią. Dostępne są tam również elektroniczna wersja niniejszej publikacji, broszura edukacyjna: „Demokracja Bezpośrednia. Podstawowe informacje” oraz szczegółowe wyniki badań przedstawione w uproszczeniu w części IV niniejszej książki!



Kanał na YouTube, gdzie możesz obejrzeć **dziesiątki rozmów i animacji tłumaczących w prosty sposób i na życiowych przykładach, jak skutecznie zmieniać świat wokół siebie** za pomocą narzędzi takich jak referendum, inicjatywa obywatelska, petycje czy konsultacje społeczne.



**Spotkania** w formule warsztatów, debat i wykładów, które **organizujemy w całej Polsce, ucząc demokracji bezpośredniej**. Na naszej stronie znajdziesz listę planowanych spotkań i relacje z tych, które już się odbyły!



Platforma **decyduj.lubbezosrednio.pl** to specjalne narzędzie do organizacji darmowych, bezpiecznych i wiarygodnych głosowań w oddolnych wspólnotach: stowarzyszeniach, grupach lokalnych czy samorządach uczniowskich. Zaczynj z niej korzystać, by praktykować demokrację bezpośrednią w swoim otoczeniu!



**Zapisz się na nasz newsletter, by dowiedzieć się o nim jako pierwszy!** Znajdziesz nas też na Facebooku, Twitterze, Instagramie i TikToku, wpisując w pole wyszukiwarki: lubbezosrednio.

Zadanie Publiczne - Instytut Demokracji Bezpośredniej jest współfinansowane z budżetu państwa ze środków otrzymanych od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach realizacji zadania publicznego. Wartość dofinansowania 4 284 900 zł, co stanowi 100% wartości zadania publicznego.

