

PRZEMYSŁAW KRZYWOSZYŃSKI (Poznań)

Z dyskusji nad referendum w Polsce Ludowej

Celem niniejszego tekstu jest ukazanie debaty nad instytucją referendum w latach rządów władzy ludowej, odnoszącej się zarówno do rozważań teoretycznych, jak i praktyki głosowań bezpośrednich. Badaniem objęto lata 1944-1989, ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania tej instytucji w latach 1946 i 1987, wyznaczających etap formowania się oraz schyłku systemu politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹. W okresie tym trwała ożywio-

¹ Zagadnienie posiada bogatą literaturę, ale nie doczekało się ujęcia globalnego, w formie syntezy. Wymieniam najważniejsze prace: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 91 i n.; T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2008, s. 377 i n.; oraz ujęcia syntez historii Polski, np.: W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1945-1980*, Warszawa 2003, s. 7-99; A. Paczkowski, *Zdobycie władzy 1945-1947*, Warszawa 1993, s. 21; P. Borecki, *Tworzenie Konstytucji PRL*, CPH, T. LX, 2008, z. 1, s. 163-165; Z.B. Kumoś, *Geneza satelickiego systemu władzy w Polsce 1941-1948*, Warszawa 2001, s. 17 i n., 193 i n.; P.P. Wiczorkiewicz, *Historia polityczna Polski 1935-1945*, Warszawa 2006, s. 486; N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1992, t. II. Interesująca jest koncepcja „dwuwładzy”, tworzącej się na ziemiach polskich wraz z działalnością PPR, por. A. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju Polski*, Toruń 1997, s. 183-185. Trzeba również przypomnieć, iż oficjalnie władze PRL traktowały powstanie państwa od *Manifestu PKWN* z 22 lipca 1944 roku. Por. *Święto Odrodzenia Polski*, [w:] Z. Zblewski, *Leksykon PRL-u*, Warszawa 2000, s. 152; W. Góra, *Polska Rzeczpospolita Ludowa*, Warszawa 1974, okres tymczasowego urzędowania władzy podkreślała także nauka w PRL, por. W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 8-9; J. Kuroń, J. Żakowski, *PRL dla początkujących*, Wrocław 1997; ważnym postulatem jest teza S. Salmonowicza, by zwrócić uwagę: „iż system totalitarnej dyktatury socjalistycznej, pomimo swych istotnych ewolucji trwał w swoich zasadach elementarnych aż po rok 1989”, idem, *Niewesołe lata 1939-1989. Szkice Polski z dziejów najnowszych*, Płock 2005, s. 5. Okres końcowy wiąże się z debatami Okrągłego Stołu, wyborami z 4 czerwca 1989 roku, nowelizacjami konstytucji oraz wprowadzeniem małej konstytucji w 1992 roku, por. M. Marody, *Długi finał*, Warszawa 1995, s. 49 i n., 64 i n.; A. Paczkowski, *Wstęp*, [w:] *Polska 1986-1989: Koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji, Miedzeszyn 21-23 X 1999*, (red. M. Machcewicz), Warszawa 2002, s. 7 i n.; idem, *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005, s. 107, 399 i n.; idem, *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980-2006*, cz. I, Warszawa 2006, s. 86 i n., 117 i n.; S. Kowalski, *Narodziny III Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996, s. 5, 25 i n., 54 i n.

na dyskusja dotycząca zakresu i funkcjonowania demokracji bezpośredniej, jak również głównej jej instytucji – referendum.

I. W Polsce międzywojennej instytucja referendum nie znalazła zastosowania. Należy przypomnieć, iż idea głosowania ludowego pojawiła się tylko w postulatach ugrupowań lewicowych, a to w trakcie debaty nad konstytucją w latach 1919-1921 oraz w okresie kryzysu parlamentaryzmu po 1926 roku². Godne podkreślenia wydaje się, iż w poglądach działaczy komunistycznych instytucja ta wcale nie znajdowała zrozumienia. KPP – jak wiadomo – nawoływała do rewolucji oraz dyktatury proletariatu. Jej członkowie stali na stanowisku, że „dla komunistów demokracja, czyli tzw. ludowładztwo jest kłamstwem, albowiem faktycznie w demokratycznym burżuazyjnym państwie rządzi nie »lud«, lecz kliki kapitalistyczne” (...)³.

Sytuacja zmieniła się wraz z powstaniem PPR i próbami zaangażowania działaczy tej partii zarówno w struktury państwa podziemnego, jak i – z czasem – w działania mające na celu całkowite przejęcie władzy. Odwoływanie się do zasad dyktatury proletariatu nie miałooby szans na zaakceptowanie w społeczeństwie, dlatego w kolejnych deklaracjach oraz programach dotyczących wizji przyszłej Polski głoszone hasła demokratyczne i powoływano się na konstytucję marcową⁴. Co do działań taktycznych zmierzających do

² Postulaty dotyczące referendum pojawiały się podczas debaty nad konstytucją II Rzeczypospolitej. Ugrupowania lewicowe – PPS, NPR i PSL „Wyzwolenie” w latach 1919-21 proponowały w projektach konstytucyjnych min. by każda ustawa oraz uchwała Sejmu mogła być poddana pod głosowanie ludowe, z takim projektem miały występować – Sejm, Izba Pracy, Prezydent, Rząd, 100 tys. obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze, oni mieli też ludową inicjatywę ustawodawczą; por. P. Chwedoruk, *Nurt etyczno-humanistyczny polskiej tradycji socjalistycznej*, [w:] *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność*, (red. E. Olszewski), Puławy 2001, s. 313; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 108 i n.; J. Czajowski, *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917-1920)*, [w:] *Model polskiego parlamentu*, (red. M. Grzybowski), Kraków 1996, s. 128 i n.; Stanisław Thugutt w maju 1920 r. wskazywał, iż konstytucja mogłaby być zmieniona poprzez głosowanie ludowe; idem, *Wyznania demokracji. Publicystyka z lat 1917-1939*, wyb. i opr. J. Sałkowski, Warszawa 1986, s. 123. W okresie osłabienia demokracji parlamentarnej oraz nasilenia się opozycji antysanacyjnej ugrupowania lewicowe proponowały rewizję konstytucji z szeroko rozbudowanymi instrumentami demokracji bezpośredniej. Projekt Komisji Porozumiewawczej dla Obrony Republiki i Demokracji wniesiony przez ZPPS, PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwo Chłopskie, zawierał między innymi wprowadzenie prawa inicjatywy ludowej dla ogółu ludności w formie referendum. S.P. Stęborowski, *Geneza Centrolewu*, Warszawa 1963, s. 194-196, 222-223; S. Thugutt, op. cit., s. 186-187, 197, 229, 296-301. Za formę demokracji bezpośredniej należy uznać plebiscyty przeprowadzone na Śląsku oraz Warmii i Mazurach, w tym przypadku jednak można odróżnić tę formę od referendum, ze względu na istotę – spory międzynarodowe oraz inicjatora. Por. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris 2003, s. 752, s. 661. Plebiscyt ma ważne znaczenie w realizacji suwerenności oraz podmiotowości narodu na arenie międzynarodowej. Por. też E. T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty*, London 1986, s. 26 i n.

³ M. Horwitz-Walecki, *Wybór pism*, Warszawa 1967, s. 18 i n.

⁴ P. Borecki, *Tworzenie Konstytucji PRL*, CPH, T. LX, 2008, z. 1, s. 164-166; w swych deklaracjach komuniści podkreślali ogólnikowo konieczność uchwalenia nowej konstytucji oraz pięcioletnie wybory do konstytuandy, a z czasem delegalizację konstytucji z 1935 r., wraz

przejęcia władzy podjęto szereg inicjatyw, mających zdezorganizować przeciwników politycznych i stworzyć pozory faktycznego poparcia dla ugrupowań związanych z Moskwą⁵. Warto zwrócić uwagę, na to, że w poglądach części działaczy PPR zarysowywała się swoista forma przyszłej polskiej demokracji, ostatecznie podsumowana przez Władysława Gomułkę w 1947 roku: „Nasza demokracja posiada wiele elementów demokracji socjalistycznej jak również wiele elementów demokracji liberalno-burżuazyjnej”⁶. Od początku PPR oraz współpracujące z nią partie tworzyły sytuację, mającą na celu m.in. zdewaluowanie podstaw polityczno-prawnych rządu londyńskiego, zlikwidowanie konkurencji politycznej oraz stworzenie warunków umożliwiających budowę podstaw nowego ustroju. Jednym z głównych postulatów wypuklanych w jej programach było hasło uchwalenia nowej konstytucji poprzez wyłonione w pięcioprzymiotnikowych wyborach Zgromadzenie Narodowe – Konstytuante. Powoływano się na konstytucję marcową. Na tle rozwoju wypadków politycznych pojawił się problem swobodnej interpretacji przepisów powyższej ustawy zasadniczej, czego dowodem stało się między innymi zastosowanie głosowania bezpośredniego – referendum⁷.

Faktycznie wykorzystano tę instytucję pierwszy raz na ziemiach polskich. Inicjatywa zastosowania referendum pojawiła się – jak niektórzy podają – w kołach PSL Stanisława Mikołajczyka. W trakcie rozmów o przyszłych wyborach odniesiono się do wzorca francuskiego, przypominając, iż nad Sekwaną odbyły się wybory połączone z głosowaniem nad konstytucją⁸. Pomysł

z powołaniem się na konstytucję marcową, a zapowiadano w niej demokratyczne formy ustrojowe. W zasadzie nic nie wspomniano o demokracji bezpośredniej, wskazywano ogólne pojęcie demokracji ludowej, por. *Dokumenty programowe polskiego ruchu robotniczego*, red. N. Kołomejczyk, B. Syzdek, Warszawa 1986, s. 281, 319-321, 347-348; J. Kuciński, *Ustrojowo-polityczne koncepcje PZPR 1948-1959*, Warszawa 1979, s. 39 i n.

⁵ A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 76; C. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946*, Warszawa 2000, s. 71 i n.

⁶ W. Gomułka, *W walce o demokrację ludową*, 1974, s. 164; J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 45, wskazuje, iż na zjeździe KC PPR w lutym 1945 r. W. Gomułka użył pojęcia demokracji ludowej oraz ogólnonarodowej. *Passim*, s. 104, 112 i n.; J. Kuciński wskazuje na rozbieżności między teorią a praktyką doby lat 1948-1953.

⁷ K. Działocha, *Geneza konstytucji PRL*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, (red. K. Działocha), Wrocław 1985, s. 7 i n.; P. Borecki, op. cit., s. 165. Interesującym zagadnieniem jest potraktowanie zasad konstytucji marcowej, co uczyniono w sposób wybiórczy. Warto uwagi odnoszące się do wykorzystania konstytucji marcowej porównać z wnioskami A. Machnikowskiej, rozpatrującej to zagadnienie w sferze sądownictwa tamtego okresu, por. eadem, *Zasady konstytucji marcowej a podstawy prawne polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 1944-50*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, T. XIV, 2005; A. Lityński, *O (nie)praworządności u progu Polski Ludowej uwag kilka*, [w:] *Z dziejów prawa*. Część 7, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, W. Organiściak, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, nr 2454, Katowice 2005, s. 130-142; A. Sylwestrzak, *Prawo własności w konstytucjonalizmie polskim*, CPH, T. LVI, 2004, z. 2, s. 339-340.

⁸ A. Paczkowski, *Pół wieku*, s. 188; idem, *Referendum...*, s. 70 i n.; *Referendum z 30 VI 1946 r. Przebieg i wyniki*, opr. A. Paczkowski, Warszawa 1993, s. 8; R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji: 1945-1949*, Warszawa 1992, s. 129-130; Z. B. Kumoś, op. cit., s. 345 i n.

z listu NKW PSL z 22 lutego 1946 roku skierowanym do PPR oraz PPS został wykorzystany przez te ugrupowania jako „gra na czas” na polecenie Stalina. Zdecydowanie odrzucono propozycję by na wzór francuski przeprowadzić głosowanie referendalne wraz z wyborami do Konstytuanty⁹. Referendum miało charakter konsultacyjny. Jego uchwalenie odbyło się na podstawie przepisów epizodycznych i nie miało charakteru wiążącego. Próbę uzasadnienia legalności wprowadzenia referendum do ustroju polskiego w 1946 roku na podstawie obowiązujących przepisów konstytucji marcowej podjął Konstanty Grzybowski. Powoływał się na przykłady Finlandii oraz Francji, wskazując na podobną możliwość wprowadzenia referendum opiniodawczego w ramach obowiązujących w 1946 roku przepisów. W tej kwestii polemizował z poglądami francuskiego konstytucjonalisty Adhemara Esmeina, który jednoznacznie odrzucał możliwość przeprowadzenia referendum w świetle przepisów konstytucji III Republiki – wzorca dla polskiej konstytucji z 1921 roku. Należy przypomnieć, iż przeprowadzenie referendum w 1945 roku wymagało wprowadzenia zmian w zakresie obowiązujących przepisów konstytucyjnych we Francji¹⁰. Wśród taktycznych oraz merytorycznych sporów, odbywanych pod naciskiem Moskwy, toczyła się debata mająca na celu przybliżyć oraz uzasadnić głosowanie ludowe¹¹. Konstanty Grzybowski na łamach „Państwa i Prawa” zwracał uwagę na różne formy głosowania ludowego, jego zastosowania oraz inicjowania. Przypominał o szkodliwości referendum, które stawa-

wskazuje na grę na czas celem odroczenia wyborów przez blok promoskiewski. T. Marczak podaje jako inicjatorów Polską Partię Socjalistyczną, co potwierdzałoby chęć zyskania na czasie, idem, *Propaganda polityczna stronnictw przed referendum z 30 czerwca 1946 r.*, Wrocław 1986, s. 59; C. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946*, Warszawa 2000, s. 22-26, zwraca uwagę na pozorną rolę PPS w inicjowaniu referendum, powołując się na K. Kersten; w okresie PRL oficjalna historiografia przypisywała inicjatywę referendum PPR, por. S. Kubiak, *Z zagadnień rozwoju i działalności PPR w Wielkopolsce i na Ziemi Lubuskiej 1945-1946*, Poznań 1964, s. 164-165. We Francji wybory z 21 października 1945 roku, połączone z referendami, w którym wypowiedziano się za uchwaleniem nowej konstytucji oraz ograniczeniem suwerenności Zgromadzenia. Warto pamiętać, iż rozwiązanie referendalne wpływało z kwestii konserwatywnej. Gerard Conac stwierdza, iż po raz pierwszy w historii tego typu głosowania podjęto autentyczną decyzję ograniczając wpływy partyjne. Wraz z kolejnym referendami nad projektem konstytucji w dniu 5 maja 1946 roku, potwierdzała się natomiast swoista reguła związana ze sprawą odrzucenia projektu. Ostatecznie konstytucję IV Republiki przyjęto w referendami z 13 października 1946 r. G. Cognac, *Les débats sur le référendum sous la V^e République*, „Pouvoirs” nr 77/1996, s. 95-96; M. Sobolewski, *Od drugiego cesarstwa do piątej republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870-1958*, Warszawa 1963, s. 28 i n., 39-40; J. Baszkiewicz, *Francja nowożytna*, Poznań 2002, s. 278-279.

⁹ A. Paczkowski, *Referendum...*, s. 70 i n.; Z.B. Kumoś, op. cit., s. 345 i n.; podstawą przeprowadzenia tego referendum były ustawy uchwalone przez KRN: *Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym*, Dz. U. 46/15/104 oraz *Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego*, Dz. U. 46/15/105.

¹⁰ K. Grzybowski, *Referendum*, P i P 1946, nr 3, s. 7-8; P.A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1927, s. 332 i n.

¹¹ T. Marczak, op. cit., s. 72-83 i C. Osękowski, op. cit., s. 27-28, 72 i n. zwracają uwagę na szczególnie agresywną postawę PPR w czasie kampanii, której argumentacja daleko wykraczała poza zagadnienie referendum; odmiennie PPS, które skupiało się na prawnych aspektach referendum oraz pozyskaniu społeczeństwa dla jego idei.

ło się plebiscytem – poparciem dla dyktatora. Jako przykłady takich głosowań przywoływał I i II Cesarstwo oraz III Rzeszę. Równocześnie wskazywał na edukacyjną funkcję referendum, podkreślał, iż tylko w ten sposób można wychować społeczeństwo polskie na rzeczywistego suwerena, którym nie było pod rządami konstytucji z 1935 roku. Autor ten podjął się także sklasyfikowania charakteru postawionych pytań. Dowodził, iż w zakresie przedmiotu pierwsze odnosiło się do materii konstytucyjnej, drugie do szeroko określonych zasad ustrojowych, zaś trzecie faktycznie zastępowało ustawę, zmieniając granice państwa¹².

W oficjalnych uchwałach organów niższego szczebla administracji pojawiały się pochwały dla inicjatywy referendum. Wskazywano, iż dzięki głosowaniu ludowemu zostanie wprowadzona jawność życia politycznego, nastąpi konsolidacja „szczerych demokratów” i w rezultacie umocnienie „zdobyczy mas ludowych”; będzie ono także klęską reakcji. Działacze Bloku Stronnictw Demokratycznych przypominali o jedności klasy robotniczej oraz całej demokracji, podkreślając, iż głosowanie 3 x TAK zapobiegnie powrotowi faszyzmu i germańskiego imperializmu. Odwoływano się wyraźnie do hasła zawartego w preambule *Ustawy o głosowaniu ludowym*¹³. W toku kampanii ograniczono się więc bardziej do kwestii „merytorycznej” niż dyskusji nad słusznością oraz teorią bezpośredniego wyrażania woli. Ustanowione pytania miały na celu stworzenie poparcia dla Bloku Sześciu, a ich charakter oraz treść trudno było zakwalifikować z punktu widzenia dalszego toku prac nad przyszłą konstytucją. Jednocześnie wykorzystano referendum dla dokonania rozłamu w PSL. Działacze ugrupowania Stanisława Mikołajczyka chcieli wykorzystać pytanie w sprawie senatu jako sprawdzian popularności PSL, gdyż sami optowali za jednoizbowym parlamentem. Jednocześnie nawoływali do głosowania „nie” na pierwsze pytanie, podkreślając, iż nie można przez referendum podważać

¹² Pytania, według artykułu 2 *Ustawy z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym*, Dz. U. 46/15/104; brzmiały następująco: a. czy jesteś za zniesieniem Senatu, b. czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem podstawowych uprawnień inicjatywy prywatnej, c. czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?; Referendum z 30 VI, s. 8-9; K. Grzybowski, op. cit., s. 7-8, określili charakter pytań. Dwa pierwsze uznał za pytania typu konsultatywnego – niewiążącej opinii, wyrażającej ogólny kierunek działania zobowiązującego politycznie. Trzecie pytanie miało charakter pytania wyprzedzającego, a nawet określił je mianem zastępującego i wyprzedzającego decyzję władzy ustawodawczej, wymagającej ze względu na treść ustawy w świetle art. 49 konstytucji z 1921 r.

¹³ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym*, Dz. U. 46/15/104: *Celem umożliwienia Narodowi bezpośredniego wypowiedzenia się w sprawie zasad przyszłej Konstytucji oraz w sprawie doniosłych przemian społeczno-gospodarczych i politycznych, jakim po zwycięskiej wojnie z najeźdźcą hitlerowskim uległy podstawy bytu narodowego...*; C. Osękowski, op. cit., s. 28 i n.; Referendum z 30 VI, s. 10; na ziemiach zachodnich podkreślano, iż głosowanie tak będzie „ostatcznym aktem przyłączenia Wrocławia i Szczecina do Macierzy”, por. A. Juzwenko, *Umacnianie się Frontu Jedności Narodowej na Dolnym Śląsku w roku 1946, referendum ludowe i stycziowe wybory do sejmu ustawodawczego RP*, Śląski Kwartalnik Historyczny – „Sobótka”, R. XVII, 1962, nr 2a, s. 142, 145-146.

rozwiązań przyszłej konstytucji, której referendum nie może zmieniać¹⁴. Głosowanie przeprowadzono z całkowitym pogwałceniem prawa, w atmosferze terroru oraz fałszowania wyników, pod całkowitą kontrolą bloku „demokratycznego”. Użyto w nim wojska oraz organów bezpieczeństwa, a akcja miała na celu plebiscytarne poparcie dla „bloku sześciu”¹⁵.

Zafałszowane rezultaty stały się oficjalną legitymacją do dalszych działań ugrupowań powiązanych z PPR. Faktyczne przeinaczenie wyników uniemożliwiło ich rzeczywiste określenie. Według zebranych danych, zwłaszcza w świetle ustaleń Andrzeja Paczkowskiego i Czesława Osękowskiego, wynika – wydaje się, że słusznie – iż społeczeństwo opowiedziało się za głosowaniem „nie” na pierwsze oraz drugie pytanie¹⁶.

Na konsultacyjny charakter referendum z 30 czerwca 1946 roku wskazywano już w okresie jego przeprowadzania. Stwierdzał tak między innymi Konstanty Grzybowski. Zaś Eugeniusz Zieliński wskazywał na brak określenia w ustawie charakteru referendum, zwłaszcza prawnych skutków głosowania¹⁷. Ostatnio Paweł Borecki określa referendum mianem ustrojotwórczego, wskazując, iż stanowiło ono pierwszy krok do stworzenia ustawy zasadniczej z 1952 roku. Zdaniem Mariusza Jabłońskiego, głosowanie z 30 czerwca było konsultacją społeczno-polityczną o doraźnym charakterze, pozornie pozwalającą obywatelom zaangażować się w sprawowanie władzy w Polsce¹⁸. Andrzej Paczkowski nazywa je „referendum zastępczym”, pozwalającym odpowiednio odroczyć oraz przygotować wybory¹⁹. Po głosowaniu nie uwzględniono

¹⁴ Z.B. Kumoś, op. cit., s. 347-353; C. Osękowski, op. cit., s. 84 i n.; T. Marczak, op. cit., s. 80; S. Kubiak, op. cit., s. 165.

¹⁵ C. Osękowski, op. cit., s. 41 i n., 47 i n., 63 i n. przypisuje kluczową rolę UB, obok PPR, w fałszowaniu wyników referendum. W świetle najnowszych badań nad głosowaniem w rzeszowskim, A. Daszkiewicz wskazuje, iż przebieg referendum w tym województwie „zabezpieczyły”: PUBP – 6 obwodów głosowania, MO – 18, ORMÓ – 18, PPR – 4, PPS – 2, wojsko – 39, idem, *Referendum i wybory w województwie rzeszowskim w latach 1946-1947*, Rzeszów 2000, s. 34 i n.

¹⁶ C. Osękowski, op. cit., s. 133-146; A. Daszkiewicz, op. cit., s. 38-42; A. Czubiński zwracał uwagę, iż ocena wyników jest bardzo skomplikowana oraz podważył jednocześnie wyniki z 1946 roku, idem, *Dzieje najnowsze Polski*, Poznań 1992, s. 109. Szczegółowo kwestię tę omawia również A. Paczkowski, *Referendum...*, s. 74-76. Ogólnie można stwierdzić, iż faktyczny wynik – zdecydowane opowiedzenie się przeciw postulatowi bloku sześciu wyniósł ponad ¾ głosów. Zgodnie z oficjalnym komunikatem Generalnego Komisarza d/s referendum z 11 lipca 1946 r. odpowiednio na pierwsze pytanie: odpowiedziało „tak” – 68,2% uprawnionych, na drugie 77,3% uprawnionych, na trzecie 91,4% uprawnionych przy frekwencji 85,3% uprawnionych; w rzeczywistości wyniki były następujące: odpowiednio na kolejne pytania odpowiedzi „tak” wynosiły: 26,9% na pierwsze, 42% na drugie oraz 66,9% na trzecie, *Referendum z 30 VI*, s. 12-16, 165.

¹⁷ E. Zieliński, *Referendum w Polsce*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 213.

¹⁸ K. Grzybowski, op. cit., s. 3; P. Borecki, op. cit., s. 167; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 23-24.

¹⁹ C. Osękowski, op. cit., s. 146 i n.; A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 11-12; A. Paczkowski, *Referendum...*, s. 72 i n.; por. też P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004, s. 296-297; T. Marczak, op. cit., s. 59 i n.; można to głosowanie potraktować,

protestów PSL, które wysuwało zarzut nieprawidłowości w składach komisji obwodowych i spisach ludności, uniemożliwianie mu prowadzenie akcji propagandowej i zastosowanie terroru wobec stronnictwa, pogwałcenie zasad tajności głosowania oraz uprawianie propagandy w lokalach wyborczych. Działacze partii Stanisława Mikołajczyka wskazywali na nadużycia w głosowaniach wojskowych, przenoszenie urn z oddanymi głosami i fałszowanie wyników głosów w Komisjach Okręgowych²⁰. Referendum to miało charakter „sprawdzianu” dla nowej władzy w sprawności łamania procedur demokratycznych. Podobnie kampania poprzedzająca głosowanie pozbawiona została swobody. Zdaniem części badaczy stało się ono wiążące. Na powyższy aspekt wskazywał Grzegorz Leopold Seidler, który podkreślał, iż w wyniku głosowania z 30 czerwca 1946 roku naród wypowiedział się przeciw senatowi, dlatego stosownie do wyniku referendum druga izba nie została uwzględniona w małej konstytucji. Zbliżone stanowisko utrzymane zostało we wnioskach o funkcjonowaniu Konstytucji z 1952 roku po ponad 30 latach; jeszcze w debatach o referendum po 1989 roku przypomniano jego rolę w zakresie tworzenia konstytucjonalizmu²¹.

Zafałszowane wyniki stały się przedmiotem pochwały ze strony oficjalnej historiografii, która miała uzasadnić demokratyczne pochodzenie władzy. Podkreślano, i to było regułą, że negatywne głosowanie na pierwsze i drugie pytanie w Krakowie było wynikiem manipulacji sił reakcyjnych oraz świadczyło, iż PSL oddała się „w stronę lasów” i „reakcyjnego podziemia”. Wskazywano na heroizm oraz zaangażowanie się różnych grup, środowisk oraz działaczy w sprawę głosowania. W oficjalnych publikacjach zafałszowany obraz stał się jedynym obowiązującym – uzasadniał dalsze rozwiązania ustrojowe oraz wszel-

za wstępne przygotowanie manipulacji oraz sterowania opinią publiczną przed wyborami, a w konsekwencji do wprowadzenia rządów totalitarnych; A. Paczkowski, *Zdobycie*, s. 55 i n. wskazuje na liczne, niemożliwe do dziś do ustalenia, zafałszowania. Badacz ten przypomina m.in., iż na 11 tys. komisji obwodowych działacze PSL dopuszczono do 2,8 tys., przypomina o głosowaniach zbiorowych w obwodach zamkniętych oraz nieopublikowaniu wyników głosowania w poszczególnych obwodach. Charakter wiążący przypisywali mu S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 268; A. Gwiżdż, *Sejm ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, Wrocław 1977, s. 297; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 44. W trakcie debaty nad wprowadzeniem referendum w latach osiemdziesiątych Krzysztof Kotlarek określał głosowanie z 1946 r. jako konsultacyjne, a jednocześnie obligatoryjne ze względu na konieczność jego zastosowania, idem, *Podyskutujmy o referendum*, „Odrodzenie” 84/24, s. 9.

²⁰ *Referendum z 30 VI*, s. 168, 170-188; w odpowiedzi na protest stwierdzono, iż zarzuty są polityczne – mają na celu podważenie zaufania do doniosłego aktu państwowego poprzez krytykę podstaw na których oparło się głosowanie ludowe, por. ibidem, s. 189 i n.

²¹ G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917-1947*, Kraków 1948, s. 29; K. Działocha, *Geneza konstytucji PRL*, op. cit., s. 15-16; J. Jaskiernia we wstępie artykułu ogłoszonego w 1995 roku o referendum z 1987 r., oceniał niejednoznacznie głosowanie z 1946 r.: „Choć jego wyniki były wielokrotnie kwestionowane, przesądziło ono o wielu istotnych konstrukcjach prawnoustrojowych, m.in. o jednoizbowości parlamentu”, idem, *Prawno-ustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995, s. 78.

kie kolejne poczynania władz²². Po przejściu władzy przez komunistów Adam Krzyżanowski w książce *Chrześcijańska moralność polityczna*, krytykował demokrację plebiscytną, wskazując na przykłady głosowań w III Rzeszy²³.

II. Zapis o referendum nie znalazł się w konstytucji PRL. Pomimo braku sformułowania przepisów odnoszących się do samej instytucji, jak w ogóle pomięcia pojęcia demokracji bezpośredniej, dyskutowano po 1952 roku w szczególności nad trzema zespołami zagadnień. Po pierwsze – pytano, czy z przepisów konstytucji można wyinterpretować zastosowanie referendum; po drugie – zastanawiano się, czy jeśli istnieje demokracja bezpośrednia, to jakie formy mogłaby ona przybierać; po trzecie – odnoszono się do problematyki zakresu, czyli pytano o funkcje sprawowania władzy bezpośrednio przez naród. Część teoretyków i polityków nie negowała możliwości wprowadzenia konsultacji ludowych oraz referendum fakultatywnego o charakterze opiniodawczym. Art. 2 wyraźnie odrzucał bezpośredni sposób sprawowania władzy, a wyprowadzonej z interpretacji konstytucji możliwości nigdy nie wykorzystano²⁴. Pomimo jednoznacznego brzmienia ustawy zasadniczej, już od lat sześćdziesiątych przyjmowano możliwość wprowadzenia referendum, również w odniesieniu do procesu ustrojodawczego. Szczególnie doniosłe znaczenie jako podmiotowi inicjującemu sposób głosowania referendalnego przypisywano sejmowi. Linia argumentacji uzasadniającej wykorzystanie referendum przypominała przytoczony wyżej wywód Konstantego Grzybowskiego co do możliwości wprowadzenia głosowania ludowego w 1946 roku, w świetle przepisów konstytucji marcowej²⁵. Nie negowano poglądu o wykorzystaniu referendum, nawet wobec braku przepisów ustawowych bezpośrednio regulujących ten sposób głosowania. Odrzucenie głosowania ludowego było uzasadniane twierdzeniem, iż istnieją inne formy okazywania woli przez naród²⁶. Najczęściej akcentowano możliwość przeprowadzenia referendum na mocy

²² W. Góra, *Polska Rzeczpospolita Ludowa*, Warszawa 1974, s. 206 i n.; B. Jagielski, *Piątka za odwagę*, Warszawa 1975, s. 44-47, 51-53, 64-65 podkreśla znaczenie grup ochronno-propagandowych stworzonych przez podchorążych LWP w celach agitacyjnych; A. Juzwenko, op. cit., s. 146; E. Erazmus, *Referendum i wybory w województwie poznańskim w latach 1946-1947*, Poznań 1970; S. Kubiak, op. cit., s. 169-171; J. W. Gołębiowski, *Pierwsze lata władzy ludowej w województwie śląsko-dąbrowskim (1945-1946)*, Katowice 1965, s. 162-163.

²³ A. Krzyżanowski, *Chrześcijańska moralność polityczna*, Kraków 1948, s. 142-143, określał referendum mianem ludowładztwa. Podobnie niektóre referenda opisywał K. Grzybowski, op. cit., s. 5-6.

²⁴ Art. 2.1 brzmiał: „Lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”.

Warto zwrócić uwagę, iż przyczyną rezygnacji z referendum były jego faktyczne wyniki, stanowiące zaskoczenie zarówno dla obozu prokomunistycznego, jak i dla PSL. Mogło to zadecydować o przyszłej wizji konstytucji, por. C. Osekowski, op. cit., s. 133 i n., 146 i n.; J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 116 i n.

²⁵ K. Grzybowski, op. cit., s. 7-8.

²⁶ A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustawy przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, RPEiS, 1962, z. 1, s. 6-7.

art. 5 (art. 9 po nowelizacji z 1976 r.) konstytucji 1952 roku, traktującego o demokracji bezpośredniej, określanej mianem „socjalistycznej”. Jak trafnie zauważają Adam Jaroszyński i Antoni Rost, w okresie PRL istniała do 1956 roku możliwość przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie zakazu sprzedaży alkoholu, na podstawie ustawy z 25 marca 1931 roku. Do tego sposobu rozwiązania sprawy nigdy już nie sięgnięto, pomimo istnienia określonych przepisów²⁷.

Kwestią żywo podnoszoną w dyskusji stawała się nie tylko sprawa legalności instytucji referendum, ale i problem szerokiej gamy środków odnoszących się do instytucji uczestnictwa obywateli w życiu państwa. Szczególnego znaczenia nabrało tutaj wprowadzenie art. 7 w nowelizacji z 10 lutego 1976 roku w brzmieniu: „Polska Rzeczpospolita Ludowa urzeczywistnia i rozwija demokrację socjalistyczną”²⁸. Ujawniały się tu dwa główne stanowiska dotyczące rozumienia pojęcia, form oraz zakresu demokracji bezpośredniej. Pierwsze odnosiło się do zastosowania tradycyjnego modelu w postaci referendum i inicjatywy ludowej. W drugim podkreślano, iż obok typowych form demokracji bezpośredniej znaczenie posiadają konsultacje społeczne oraz wszelkie kwestie uczestnictwa²⁹. Feliks Siemieński reprezentował stanowisko wąskiego pojmowania demokracji bezpośredniej. Za kryterium przyjmował skutki prawne wiążące dla organów władzy wobec podjętych decyzji – zarówno w sposób bezpośredni (stanowiących prawo), jak i pośredni (zobowiązujących do podjęcia określonych działań). Wszystkie instytucje wywołujące powyższe skutki były, jego zdaniem, rzeczywistymi formami demokracji bezpośredniej. Obok referendum wymieniał zgromadzenie ludowe, inicjatywę ludową oraz weto ludowe. Odma- wiał natomiast charakteru instytucji demokracji bezpośredniej referendum konsultacyjnemu, ze względu na niewiążący charakter. Podobne stanowisko przyjęli Antoni Rost i Łucjan Zawartowski, którzy zauważali, iż demokracja bezpośrednia musi się wiązać z formą wykonywania władzy, która prawnie lub faktycznie przysługiwała każdemu obywatelowi posiadającemu prawa wyborcze, umożliwiała wypowiedzenie się w sprawach państwowych lub lokalnych o charakterze społecznym oraz gwarantowała, iż stanowisko większości było równoznaczne z podjęciem wiążącej dla organów i obywateli decyzji³⁰. Koncepcja

²⁷ A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1987, s. 224; A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 33.

²⁸ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 244, 62-63.

²⁹ Formy te, pozbawione konsekwencji, faktycznie nie odgrywały żadnej roli w kontrolowaniu decyzji władzy (A. Rost, *Prawne formy*, s. 32 i n.).

³⁰ F. Siemieński, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 206; idem, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1978, s. 99-101; A. Rost, Ł. Zawartowski, *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, RPEiS, 1974, z. 1, s. 3, rozróżniali oni te formy od wszelkich form, które wywoływały bezpośredni wpływ, ale bez skutku wiążącego; w tym kierunku zwracał się także Sylwester Zawadzki w swoich późniejszych poglądach (S. Zawadzki, *Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej*, Warszawa 1980, s. 129).

demokracji bezpośredniej *sensu stricto* spotkała się z krytyką zwolenników modelowego wzorca demokracji socjalistycznej. Ich zdaniem błędne było łączyć jej do form wypracowanych przez doktrynę państw kapitalistycznych. Zwolennicy postawy „poszerzającej” stwierdzali, iż „formalne oraz wąskie” pojmowanie demokracji bezpośredniej prowadzi do błędnego wniosku, iż konstytucja PRL nie uznaje żadnych form demokracji bezpośredniej³¹. W uzasadnieniu tej tezy wskazywano, iż ustawa zasadnicza nie zawiera zakazu wprowadzenia instytucji referendum, a także wymieniano szereg instytucji (również niepaństwowych), które powinny w przyszłości stworzyć powszechny komunistyczny samorząd społeczny. Powiązano tę kwestię z głoszonym postulatem ciągłego poszerzania udziału mas w rządzeniu, by był on szerszy od najbardziej rozwiniętych demokracji burżuazyjnych³². Jerzy Stembrowicz przypominał, iż nowa jakość – demokracja socjalistyczna, powinna „stapiać się” z instytucjami demokracji przedstawicielskiej w zależności od warunków oraz tradycji danego kraju³³. Andrzej Burda uznawał, iż zasadnicza forma ludowładztwa, system przedstawicielski, podlega realnej kontroli społeczeństwa poprzez „masy pracujące”. Badacz ten wskazywał na możliwość zastosowania referendum w ustawodawstwie socjalistycznym, ale przypominał o braku doświadczeń, które mogłyby uzasadnić jego użyteczność. Zwracał też uwagę, iż typ konsultatywny może zostać wprowadzony w oparciu o istniejący stan prawny, podczas gdy referendum prawotwórcze wymagałoby zmiany ustawy zasadniczej³⁴. Głoszono, by nie ograniczać się tylko do wąskiego katalogu instytucji państw kapitalistycznych, ale za kryterium przyjmować nie tylko formy instytucjonalne, lecz przede wszystkim funkcje pełnione przez organy, umożliwiające bezpośredni kontakt oraz zaangażowanie społeczne. Władysław Zamkowski wskazywał, iż podstawowe funkcje demokracji bezpośredniej polegają na samodzielnym wyrażaniu woli przez „lud pracujący” oraz na zbliżaniu woli osób tworzących aparat państwowy z wolą wszystkich innych osób (suwerena). W konsekwencji kryterium bezpośredniości odnosi się do uczestnictwa we wszelkich instytucjach oraz organach o różnym charakterze i przeznaczeniu³⁵. W efekcie można było rozszerzająco interpretować wspomniany

³¹ Należy zwrócić uwagę, iż zwolennicy „wąskiego” pojmowania demokracji bezpośredniej, F. Siemieński, A. Rost, Ł. Zawartowski, dopuszczali w świetle obowiązującej Konstytucji – art. 5, możliwość referendum konsultatywnego, ale ze względu na niewiążący charakter odmawiali mu miana demokracji bezpośredniej. W. Sokolewicz, op. cit., s. 68-69.

³² Postulaty te pojawiały się łamach prasy już przed 1956 r., J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 212-213; A. Gebethner, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976, s. 50; W. Sokolewicz, op. cit., s. 62-64.

³³ J. Stembrowicz, *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, P i P, 1972, z. 5, s. 13.

³⁴ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, s. 184-185, 189-190.

³⁵ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 158-159; W. Zamkowski, *Podstawowe założenia i formy socjalistycznej demokracji bezpośredniej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XXXVIII, Wrocław 1971, s. 140-141; idem, *Dyktatura, suwerenność, demokracja*, Wrocław 1974, s. 163; W. Sokolewicz, op. cit., s. 69; M. Jabłoński, op. cit., s. 26-27; A. Burda, *Polskie*, s. 191.

art. 9 konstytucji, odnoszący się do konsultacji, sprawozdań, wniosków, a także uwzględnić art. 2. p. 2 określający możliwość odwołania posła³⁶. Wskazywano też na formy demokracji samorządu pracowniczego, przypominając o udziale społeczeństwa w życiu gospodarczym oraz przywołując wzorce innych państw socjalistycznych. Andrzej Gebethner zaliczał do form demokracji bezpośredniej związki zawodowe. Uczestnictwo rozciągano także na sądownictwo i działalność kulturalną³⁷.

W dyskusji podkreślano, iż termin „socjalistyczna demokracja bezpośrednia” nie powinien obejmować instytucji pozostających w historycznym oraz etymologicznym związku z pojęciem „demokracji bezpośredniej”³⁸. Warto zwrócić uwagę na sformułowanie przez Eugeniusza Zielińskiego – w ramach szerokiego uczestniczenia w sprawowaniu władzy, nowego – pojęcia „modernistycznej koncepcji demokracji bezpośredniej”. Została ona określona jako możliwość wpływania na decyzję organów państwowych, co wyraźnie odnosiło się do współdziałania w rządzeniu, a nie oznaczało zwierzchnictwa ludu. Wskazywano, iż pojęcie demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym polega na przyciąganiu wszystkich obywateli do decydowania o sprawach publicznych. W pierwszej kolejności podkreślano realność zachodzących zjawisk i ich efektywność, a wymóg istnienia odpowiednich przepisów bądź pomijano, bądź traktowano jako drugoplanowy³⁹. W kontekście demokracji bezpośredniej *sensu largo*, traktowanej jako jakość państwa socjalistycznego Wojciech Sokolewicz w pracy poświęconej nowelizacji Konstytucji z 1976 roku zauważał:

„Demokracja bezpośrednia w naszym porządku konstytucyjnym przejawia się – moim zdaniem – w bardzo różnych instytucjach i funkcjach, można powiedzieć, że we wszystkich tych, które nie są instytucjami i funkcjami przedstawicielskimi, a więc

³⁶ Art. 9: „Wszystkie organy władzy administracji państwowej opierają się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerszych mas ludowych i obowiązane są:

1. zdawać narodowi sprawę ze swej działalności,
2. uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw,
3. wyjaśniać masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityczne władzy ludowej w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej”.

Art. 2.2: „Przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani”.

Przepis ten w związku z ordynacją wyborczą do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r. Dz. U. 76/2/15, pozwalał KJN, który zgłosił kandydaturę posła na wystąpienie z wnioskiem, a Sejm większością 2/3 głosów mógł podjąć uchwałę w sprawie odwołania.

³⁷ Do zakresu zarządzania przedsiębiorstwami odnosił się art. 13 Konstytucji. Rozwiązania podobne miały miejsc w NRD, Bułgarii oraz Jugosławii. J. Stembrowicz, *Zmiany konstytucji*, s. 10; W. Sokolewicz, op. cit., s. 60 i n.; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 167; A. Gebethner, *Ustrój polityczny PRL*, Warszawa 1976, s. 25; J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 372 i n.

³⁸ W. Zamkowski, *Podstawowe założenia*, s. 141.

³⁹ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968, s. 107-110. Zwracał także uwagę w zakresie formy na łączenie struktur parlamentarnych oraz demokracji bezpośredniej; idem, *Formy współuczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy w państwie socjalistycznym*, „Edukacja polityczna”, 1986/6, s. 161-162.

które nie mieszczą się w konstytucyjnym modelu systemu przedstawicielskiego. (...) Najważniejsze jednak jest to, że demokracja socjalistyczna stanowi nowy typ demokracji, tak jak państwo socjalistyczne nowy typ państwa⁴⁰.

W powyższy zakres włączano wszelkie konsultacje społeczne, ankiety, różne społeczne inspekcje oraz ławników, gdyż uważano, iż wyrażają faktyczny wpływ społeczeństwa na władzę. „Szerokie” rozumienie odnoszono nie tyle do procesu prawotwórczego, ile do sfery kontrolnej i opiniodawczej. Jeżeli nawet przyjąć wszelkie uczestnictwo za formę sprawowania władzy przez społeczeństwo (bez kryterium skutku władczego i wiążącego), to w rzeczywistości politycznej PRL powyższe spojrzenie było fikcją, gdyż większość instytucji funkcjonowała fasadowo albo wcale⁴¹.

W okresach napięć społecznych podejmowano dyskusje dotyczące demokracji, często odnoszące się do „reformowania” już istniejących instytucji. Rozważano sprawy samorządów oraz reformy, głównie odnoszącej się do poprawiania systemu rad narodowych i uwzględniającej samorząd pracowniczy. Zastanawiano się nad leczeniem zastanego systemu. Powyższe postulaty pozostawały często pustymi deklaracjami, a jednym z głównych tego powodów, był brak przepisów wykonawczych⁴².

W doktrynie konstytucyjnej tego okresu kilka stanowisk określało charakter oraz istotę referendum ogólnopaństwowego. Pierwsze odnosiło polskie uregulowania wyłącznie do systemu przedstawicielskiego ze względu na wiążący charakter, wykluczało ono referendum jako rzeczywisty udział w sprawowaniu władzy (F. Siemiński i niektórzy jego poznańscy uczniowie). Drugie stanowisko dopuszczało referendum opiniodawcze, ale odmawiało referendum wiążącego charakteru (A. Burda, S. Rozmaryn, A. Gwiżdż, S. Gebethner), traktując referendum konsultacyjne jako instrument demokracji bezpośredniej ze względu na formę. Podkreślano, iż konstytucja nie zakazuje referendum. Kolejne spojrzenia szeroko ujmowały demokrację bezpośrednią. Uzasadniały ją nie tylko w sposób formalny wymogiem istnienia odpowied-

⁴⁰ W. Sokolewicz, op. cit., s. 69-70, obok konsultacji i wniosków, mocno akcentował udział struktur politycznych partii oraz stronnictw, Frontu Jedności Narodu, jak również działalność związków zawodowych.

⁴¹ A. Rost, Ł. Zawartowski, op. cit., s. 12, nie uznawali inicjatywy ludowej za formę bezpośredniego sprawowania władzy w formie wiążącej, w przeciwieństwie do F. Siemińskiego, który uznawał ją za instytucję demokracji bezpośredniej, idem, *Prawo konstytucyjne*, s. 99. W efekcie z pojęciem demokracji bezpośredniej, jak widać, wiązano decyzje państwowe, administracyjne, gospodarcze oraz wymiaru sprawiedliwości. Konsultacja uznawana jest za posługiwanie się opinią elektoratu w celu uzyskania informacji przed właściwym głosowaniem. Ma niewiążący charakter prawny, dlatego nie można jej uznać za instrument demokracji bezpośredniej *sensu stricto*, por. G. Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris 2003, s. 218-219; P. Uziębło, op. cit., s. 297.

⁴² Por. m.in. J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 218-219, 278-279, w 1954 r. na III Plenum KC PZPR wskazywano na postulat demokracji. Postulaty dotyczące jawności wiążano z kontrolą aparatu państwowego przez masy pracujące. Por. też dyskusję prowadzą na łamach prasy przez K. Długosza i M. Kosina z D. Gałajem, B. Zawadzką, A. Piekara, B. Runowskim, W. Tomaszewskim, M. Piwońskim na łamach „Nowej Wsi”, por. *Jak leczyć demokrację?*, „Nowa Wieś” 1981/46, s. 3-4.

nich przepisów, ale również poprzez faktyczny udział obywateli w sprawowaniu władzy lub wpływaniu na nią (W. Sokolewicz), z uwzględnieniem nowego typu form uczestnictwa (E. Zieliński). Inne stanowisko polegało na uznawaniu szerokiego udziału mas w sprawowaniu władzy, a zarazem postulowaniu rozszerzeniu tradycyjnych form, co z kolei wiązało się z wyrażaniem opinii, kontrolą, petycjami, a w rzeczywistości miało wytworzyć nowy typ sprawowania władzy przez zbliżanie aparatu państwowego z suwerenem w zakresie zarówno polityki i stanowienia prawa, jak i decyzjami gospodarczymi oraz sądownictwem. Odnosiło się ono do szczebla centralnego, lokalnego i zawodowego (Z. Jarosz, A. Zawadzki, W. Zamkowski). W rozległych debatach poruszano również problem zakresu pojmowania demokracji bezpośredniej, co powodowało, iż ze względu na brak wiążącego charakteru decyzji, zwolennicy demokracji bezpośredniej *sensu stricto*, choć nie negowali możliwości zastosowania inicjatywy ludowej i instytucji referendum konsultatywnego w świetle przepisów konstytucji, nie uznawali tej formy za demokrację bezpośrednią. Spory podsumowali Krystian Complak i Artur Preisner, w artykule o dyskusji nad konstytucją PRL w literaturze prawniczej, zaliczając powyższe zagadnienia: sposób sprawowania władzy, treść art. 9 i określenie mechanizmu społeczno-politycznego PRL, do wzbudzających, pomimo „wyjaśniającej” postawy badaczy, największe kontrowersje⁴³. Na tle powyższych rozważań referendum jako instytucja wywołująca skutki wiążące – klasyczna forma demokracji bezpośredniej było uwzględniane, ale nie zawsze uznawane za jej najistotniejszy instrument.

III. Realną potrzebę zastosowania instytucji referendum dostrzeżono dopiero w czasie narastającego kryzysu państwa w końcu lat osiemdziesiątych, kiedy ekipa generała Jaruzelskiego zdecydowała się na przeprowadzenie „demokratyzacji” życia i na poszerzenie konsultacji ze społeczeństwem⁴⁴. Projekty związane z wykorzystaniem tej instytucji pojawiły się na I jeździe PRON w 1983 roku. Referendum zostało uznane za jedną ze skutecznych gwarancji, mających chronić przed kryzysami społeczno-politycznymi. Początkowo chciano zrealizować wyłącznie formę konsultacji społecznych, jednakże postulat pełniejszego udziału społeczeństwa w życiu państwowym miał zostać urzeczywistniony także w formie szerszej. Ostatecznie przyjęto możliwość wprowadzenia referendum stanowiącego poprzez radykalną jednorazową zmianę konstytucji, a nie jak proponowano na początku, przez sukcesywne zmiany ustawy zasad-

⁴³ F. Siemieński, *Organizacja i funkcjonowanie aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 206; A. Rost, Ł. Zawartowski, op. cit., s. 4-5; K. Complak, A. Preisner, *Konstytucja PRL w literaturze prawniczej*, [w:] *Konstytucja PRL po trzydziestu latach jej obowiązywania*, (red. K. Działocha), Wrocław 1985, s. 69.

⁴⁴ W przeprowadzonych ankietach wyraźnie wskazywano na znaczenie referendum, jako najlepszej formy podejmowania decyzji (por. *Aspiracje demokratyczne i opinie społeczeństwa o praktyce politycznej Polski 1984*, Biuletyn CBOS 1985, nr 4, s. 99).

niczej w formie ustaw konstytucyjnych⁴⁵. Na X Zjeździe PZPR stwierdzono, iż w ramach „umacniania siły i demokratycznego charakteru socjalistycznego państwa” będą tworzone warunki zwiększania roli różnych instytucji demokracji bezpośredniej. W programie partii przytaczano różne formy konsultacji i dyskusji; podjęto zobowiązanie o unormowaniu demokracji bezpośredniej⁴⁶. Inicjatywie towarzyszyła stopniowo rozszerzająca swe kręgi dyskusja wokół instytucji demokracji bezpośredniej, nie tylko na forum sejmowym, ale także na łamach wydawnictw naukowych i prasy, mająca na celu zaangażowanie społeczeństwa, w tym także opozycji, w proces reform systemu panującego po stanie wojennym. W sporach wokół głosowania bezpośredniego przywoływano hasła polityki porozumienia narodowego. Krzysztof Kotlarek na łamach „Odrodzenia” (tygodnika PRON) dostrzegał negatywne doświadczenia plebiscytarnej demokracji, zgłaszał także oryginalny wniosek, by w ramach dyskusji nad referendum przeprowadzić... referendum⁴⁷. Wiesław Kraluk, umieszczając tę instytucję w rozbudowanych systemach demokracji współczesnej, wskazywał na potrzebę zainteresowania się instytucją demokracji bezpośredniej, jako urzeczywistnieniem ogólnocywilizacyjnego postępu. Podkreślał, że w tym kierunku zmierza polska nowelizacja. Wskazywał także na rolę Stronnictwa Demokratycznego w przyjęciu koncepcji referendum, którą interpretowano jako konsultację. Udowadniał w końcu, iż program XIII Kongresu SD (z kwietnia 1985 r.) rozszerzająco traktuje partycypację obywateli w ogólnym zwrocie o bezpośrednim władaniu⁴⁸. Andrzej Pułło starał się ujednoczyć pojęcie demokracji bezpośredniej. Poddawał analizie polemiczne stanowiska i chciał podsumować dyskusję, stwierdzając: „Wszystkie instytucje służące realizacji zasady ludowładztwa, które polegają na bezpośrednim decydowaniu przez obywateli w sprawach publicznych, albo też są tylko instytucjami bezpośredniego wyrażania woli w sposób przewidziany prawem i w sprawach już o znaczeniu ponadśrodowiskowym i ponadlokalnym”⁴⁹. Była to w zasadzie

⁴⁵ J. Jaskiernia, *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, P i P, 1987, nr 7, s. 3-6; A. Łopatka, *PRON w polskim socjalistycznym systemie politycznym*, P i P, 1983 nr 7, s. 11; A. Rost, op. cit., s. 34; J. Kuciński, *Polskie referendum 29 listopada 1987 r.*, P i P, 1989 nr 2, s. 45 i n.

⁴⁶ *X Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 29 czerwca – 3 lipca 1986 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1986, s. 181-182: „Zasady konsultacji, jak też innych form wyrażania stanowiska obywateli – na przykład poprzez głosowanie ludowe (w skali ogólnokrajowej, regionalnej i środowiskowej) – powinny zostać określone normami prawnymi”.

⁴⁷ K. Kotlarek, op. cit., s. 9.

⁴⁸ W. Kraluk, *Z rozważań o referendum*, Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego, 1986, nr 2, s. 21-37. Artykuł, ukazał się w połowie roku 1986. Wpisywał się w dyskusję odnoszącą się do zmian zapowiadanych przez PRON, jednocześnie autor modyfikował pojęcie demokracji socjalistycznej o standardy nowoczesnej demokracji oraz wpisywał się w nurt dyskusji nad pojęciem demokracji oraz referendum prowadzoną we wcześniejszym okresie.

⁴⁹ A. Pułło, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, P i P, 1986, nr 12, s. 24-30, przychyliając się do zdania S. Zawadzkiego klasyfikującego instytucje demokracji bezpośredniej oraz demokracji socjalistycznej, odrzucił część instytucji o charakterze prawnym – np. ławnicy oraz samorząd pracowniczy.

próba pogodzenia poglądów, odnosząca się do zawężenia formalnego pojęcia z jednej strony, z jednoczesnym utrzymaniem szerokich skutków decyzji, nie tylko o charakterze wiążącym. Powyższe stanowisko odpowiadało przyjętemu przez partię i rząd programowi nowelizacji Konstytucji. Artykuł Jerzego Jaskierni, pośła wnioskodawcy projektu, entuzjastycznie podsumowywał prace nad nowelizacją. Autor zaznaczał wyjątkowość referendum dla bezpośredniego rozstrzygnięcia spraw oraz podkreślał nowatorstwo tego rozwiązania, stawiając PRL „w czołówce państw poszukujących doskonalszych instrumentów legislacyjnych demokracji socjalistycznej”. Wskazywał też, że „proces ludowładztwa otrzymał nowy, znaczący impuls, który może ukształtować nową jakościowo praktykę uczestnictwa obywatelskiego zarówno w obszarach konsultowania decyzji, jak i w sferach, gdzie lud pracujący będzie bezpośrednio rozstrzygał sprawy w drodze referendum”⁵⁰. Kwestię wątpliwości i trudności oraz problemy związane z uchwalaniem nowelizacji opisywał także Mikołaj Kozaiewicz w artykule o znamienym tytule: *Kto się boi referendum?*⁵¹.

W nowelizowanej konstytucji z maja 1987 roku zamieszczono instytucję referendum jako symbol uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Według twórców projektu, miał on umożliwiać podjęcie działań na szczeblu lokalnym, traktując referendum ogólnokrajowe jako instytucję o szczególnym charakterze⁵². Zdaniem Jerzego Kucińskiego stało się odwrotnie. Trudna sytuacja gospodarcza bardzo szybko skłoniła ekipę rządzącą do zastosowania tej instytucji na szczeblu ogólnokrajowym⁵³. Poprzedzona na ogół przychylnymi głosami publicystyki, kampania referendalna była prowadzona w stylu agitacyjnym, często odnosząc się do sformułowania preambuły ustawy z maja 1987 roku⁵⁴. Na pośpiech wskazywał kalendarz prac podjętych w sejmie związku z przeprowadzeniem referendum. W dniu 10 października podjęto uchwałę w sprawie głosowania, a 23 października przyjęto dwa pytania będące przedmiotem referendum⁵⁵. Zachęcając do uczestnictwa, Adam Łopatka

⁵⁰ J. Jaskierni, *Ustawowa...*, s. 15; idem, *Referendum*, „Odrodzenie” 87/44, s. 1, 9.

⁵¹ „Odrodzenie”, 1987/14.

⁵² Wprowadzona *Ustawa o konsultacjach społecznych i referendum z 6 maja 1987 r.*, Dz. U. 87/14/83 weszła wraz z *Ustawą z 6 maja o 1987 r. o zmianie konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 87/14/82; J. Jaskierni, *Ustawowa...*, s. 15; E. Zieliński, *Referendum w Polsce*, s. 215-216.

⁵³ J. Kuciński, *Polskie referendum*, s. 46-48; E. Zieliński, *Referendum w Polsce*, s. 234-235.

⁵⁴ Wstęp do *Ustawy o konsultacjach społecznych i referendum z 6 maja 1987 r.* brzmiał: „W celu pełniejszego urzeczywistnienia demokracji socjalistycznej oraz rozszerzenia form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, kierując się konstytucyjnym prawem obywateli do udziału w konsultacjach i referendum, a także mając na względzie obowiązek organów władzy i administracji państwowej opierania się na świadomym i czynnym współdziałaniu obywateli...”

⁵⁵ Pytania brzmiały następująco: „1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, iż wymaga to przejścia przez trudny, dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w życiu kraju?”, MP 87/32/245. O analizie pytań por. J. Kuciński, *Polskie referendum*, s. 48-50;

w artykule pod znamionym tytułem, *Nieobecni tracą*, wskazywał na konieczność i odpowiedzialność powiązaną z uczestnictwem w referendum. Jerzy Jaskiernia na krótko przed dniem głosowania pisał o odwadze władzy w zakresie podjęcia decyzji o referendum, współmiernej do powagi sytuacji gospodarczej państwa. Przypominał, iż głosowanie powszechne stanowi nowy impuls dla socjalizmu. Prasa pisała również o „historycznej szansie”, podkreślano, iż referendum to „pełniejsze urzeczywistnienie demokracji socjalistycznej”, mówiono o „historycznym egzaminie końca XX wieku”. Wskazywano na „patriotyczny nakaz: teraz i my”, „trudniejsze dziś – to lepsze jutro”. Na ulotkach oraz w prasie wyjaśniano, na czym polega istota referendum i przytaczano przykłady głosowań w państwach socjalistycznych, wymieniając między innymi: Mongolię, Bułgarię, NRD, Kubę. Odwoływano się do rodzimych doświadczeń z 1946 roku. Jednym z czołowych haseł było $2 \times TAK$ ⁵⁶. Ze względu na niejasność postawionych pytań – ich formę „wymuszającą” pozytywną odpowiedź oraz fakt, iż inicjatywa nie odpowiadała zupełnie oczekiwaniom społecznym – zakończyło się ono niepowodzeniem. Mieczysław F. Rakowski nazwał je w swych wspomnieniach ogólnonarodową konsultacją, wskazywał także na okoliczności porażki, tłumacząc je zbyt wysoko postawionym prognozą⁵⁷. Badacze określili te próby mianem „demokracji konsultacyjnej”, a także „liberalizacji bez reform”. Trzeba zwrócić uwagę, iż postulat włączenia opozycji do panującego systemu związany był z przekonaniem rządzącej elity komunistycznej o jej marginalizacji⁵⁸.

J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe*, s. 84-85; A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 12; M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1987-1990*, Warszawa 2005, s. 108 i n.

⁵⁶ A. Łopata, *Nieobecni tracą*, „Prawo i Życie” 1987/45; J. Jaskiernia, *Referendum*, „Odrodzenie” 87/44, s. 1, 9; por. też „Żołnierz Wolności”, 1987/278, s. 8; ulotka GZPWPZPiA, 29.11.1987 r. *Referendum o przyszłości*, Materiały pomocnicze dla żołnierskiego aktywu propagandowego; J. Kuciński, *Polskie referendum*, s. 50-51, wskazuje na zbyt krótki termin kampanii oraz na niewłaściwie przeprowadzony nacisk na problemy postawione w pytaniach, zwłaszcza, iż skoncentrowano się na sprawach gospodarczych; M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1987-1990*, Warszawa 2005, s. 115 i n., wskazywał na niejednolite stanowisko w ekipie rządzącej co do referendum, zwłaszcza postawy OPZZ. Wspomina, iż zdaniem gen. Jaruzelskiego, referendum było traktowane jako edukacja ekonomiczna. Wskazywano także na zdecydowanie bojkotujące stanowisko opozycji.

⁵⁷ Głosowanie nie dało przyzwolenia ekipie rządzącej, w czym przeszkodził również wysoko postawiony próg, wymagający poparcia dla projektu ponad połowy uprawnionych do głosowania, by na każde z postawionych pytań padło „tak” lub „nie” określone tą wysokością. Było to mało prawdopodobne. W ustawie nie przewidziano także skutków przeprowadzonego głosowania, zarzucono jej arbitralność inicjowania przez sejm oraz braku do przyjęcia skutków w wyniku rozstrzygnięcia referendalnego. Również w konstytucji nie zmieniono przepisów o zwierzchniej roli Sejmu w państwie. Systematyka ustawy „spychała” referendum na dalszy plan. Na pierwsze pytanie odpowiedziało 66,04% z 67,32% którzy wzięli udział w głosowaniu, na drugie 69,3%, co dawało odpowiednio 44,3% oraz 46,3% ogółu uprawnionych. Pomimo wysokiej frekwencji nie dało wiążącego rezultatu (por. M. Jabłoński, op. cit., s. 32-34; J. Kuciński, *Polskie referendum*, s. 51 i n.; M. Marody, op. cit., s. 53; M.F. Rakowski, op. cit., s. 118, 120-125).

⁵⁸ M. Marody, op. cit., s. 52-53; P. Marciniak, *Spiralny ruch ku demokracji. Presja społeczna a upadek systemu komunistycznego w Polsce (1986-1989)*, [w:] *Polska 1986-1989: Koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji, Miedzeszyn 21-23 X 1999*, (red. P. Machcewicz), Warsza-

Pomimo negatywnego wyniku, referendum nie wpłynęło zasadniczo na politykę władz, a „operacja cenowa”, czyli podwyżki, została tylko rozłożona na dłuższy czas. W oficjalnych komunikatach po referendum Rada Państwa stwierdziła:

„Analiza wyników referendum ogólnokrajowego wskazuje na dużą aktywność społeczeństwa. Zdecydowana większość osób uczestniczących w głosowaniu poparła program przyspieszonych reform ekonomicznych oraz dalszej demokratyzacji życia społecznego (...) Wynik referendum wskazuje na konieczność dalszej demokratyzacji prawa wyborczego oraz nowelizacji ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego...”

Politycznie referendum osłabiło pozycję władz względem społeczeństwa, ponieważ dowiodło – jak wskazuje Mirosława Marody – fasadowości głoszonej demokratyzacji. Odmienne stanowisko zajmuje Jerzy Jaskiernia, wskazując, iż referendum spełniło swą misję jako forma demokracji bezpośredniej, gdyż ujawniło brak poparcia dla reform proponowanych przez ówczesne kierownictwo polityczne, co w konsekwencji doprowadziło do przemian roku 1989⁵⁹. Wskazywano na jego plebiscytowy charakter, a nie jako instrument rozwiązywania konkretnych problemów gospodarczo-ustrojowych. Wynikałoby z tego, iż wprowadzenie głosowania nie wiązało się z chęcią rzeczywistego uwzględnienia wyników, ile z potraktowaniem całej procedury jako rodzaju konsultacji, działania pozornego, bez skutków na przyszłość⁶⁰. Bardzo ostro skrytykował referendum Maciej Łuczak, wskazując, iż stanowiło ono „nie” dla partyjnych pseudoreformatorów. Zdaniem Andrzeja K. Piaseckiego, referendum z 1987 roku wywarło wpływ na ukształtowanie się standardów ustrojowych w III Rzeczypospolitej⁶¹.

wa 2002, s. 29 i n., dokonujący się upadek systemu, następował etapami, w pierwszym była m. in. właśnie reforma konstytucji z wprowadzeniem referendum, idem *Prawnoustrojowe*, s. 78, 88. Z tą tezą nie można się zgodzić, zważywszy, iż jeszcze w wyborach czerwcowych 1989 roku, ekipa rządząca liczyła na zdecydowane poparcie, o czym świadczy np. lista krajowa.

⁵⁹ M. Marody, op. cit., s. 53; *Posiedzenie Rady Państwa*, „Głos Szczeciński” 1987/ 297, s. 1-2; J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, s. 84-85; M.F. Rakowski, op. cit., s. 125-126, wskazuje, iż gen. Jaruzelski na posiedzeniu BP mówił o poszanowaniu woli społeczeństwa, podtrzymaniu woli reformowania oraz przejściu do działań państwowych z dotychczasowej linii partyjnej. Prasa światowa w pierwszych dniach pisała o „przegranej Jaruzelskiego”.

⁶⁰ A. Barcikowski, *Polskie referendum – nowe doświadczenia socjalistycznej demokracji*, „Ideologia i polityka”, 1988/1, s. 30; L. Będkowski, *Pytanie roku – sukces czy porażka?*, „Przegląd Tygodniowy”, 1987/50, s. 3.

⁶¹ M. Łuczak, *Vox populi?*, „Wprost” 98/15, s. 27; Odmienne, E. Zieliński, wskazuje, iż opozycja, nawołująca do bojkotu głosowania, nie dostrzegła wartości jego przeprowadzenia, a referendum zahamowało działania orientacji liberalnej i reformatorskiej w kierownictwie politycznym kraju, idem, *Referendum w Polsce*, s. 246-247; A.K. Piasecki, op. cit., s. 12.

IV. Praktyka referendum w Polsce w okresie tzw. władzy ludowej była uboga. Można zgodzić się z poglądem, iż dwukrotne zastosowanie referendum stanowiło „klamrę spinającą”, oznaczając początek i koniec władzy ludowej w Polsce. Instytucję tę wykorzystał dążący do przejścia władzy obóz promoskiewski, dla którego zafałszowane głosowanie stało się jednym z „dowodów” na poparcie społeczeństwa dla władzy ludowej. „Referendum zastępcze” pozwoliło odroczyć i odpowiednio przygotować wybory. W oficjalnej historiografii potwierdzało oczywiste zwycięstwo koalicji sześciu, stając się usprawiedliwieniem, a raczej legitymacją do dalszych działań komunistycznych. Po przeprowadzeniu głosowania ludowego, nie umieszczono tej instytucji w konstytucji PRL. Część teoretyków prawa nie negowała możliwości wprowadzenia konsultacji ludowych oraz referendum fakultatywnego w świetle samej ustawy zasadniczej. Debata dotyczyła szeroko pojętej demokracji bezpośredniej (z najczęściej z przymiotnikiem „socjalistyczna”), która miała uzasadnić nową jakość systemu panującego pod rządami konstytucji 1952 roku. Tak więc termin „demokracja socjalistyczna” oznaczał w rzeczywistości fasadowość oraz jednomyślne poparcie, sztucznie tworzone na potrzeby władzy. Z pewnością powyższy przymiotnik z praktyki głosowań nie może znaleźć pozytywnego rozumienia, w przeciwieństwie, na przykład, do terminu „socjalistyczna praworządność”. Przesądzałyby o takim rozumieniu szczególnie jego silne upolitycznienie oraz brak w rzeczywistości jakiegokolwiek możliwości postępowania demokratycznego⁶². Drugim interesującym aspektem poruszonej materii jest argumentacja teoretyczna w kwestii demokracji socjalistycznej, która kładła nacisk nie tylko na formę bezpośredniości, lecz na faktyczne uczestniczenie na różnym szczeblu oraz w różnych sferach działalności. Poglądy te wskazywały na daleką oryginalność. W zakresie form i działania tworzyły spojrzenie, które mogło wskazywać, iż demokracja *sensu largo* odnosiła się bardziej do współczesnej demokracji zaangażowania – partycypacji, uznawanej za najszersze spektrum pojęcia „demokracja”, uwzględniającej także samorząd pracowniczy, niż klasycznej demokracji bezpośredniej⁶³.

⁶² A. Lityński, *O praworządności „ludowej” w Polsce 1944-1956 teoretycznych uwag kilka*, [w:] *Z dziejów prawa*. Część 8, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, W. Organiściak, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, nr 2455, Katowice 2006, s. 165-182; J. Kuciński, *Ustrojowo*, s. 285.

⁶³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 147-150, oddziela uczestnictwo, jako autentyczne oraz świadome zaangażowanie od demokracji przez referendum, jako zastępującej wybory; P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004, s. 91 i n. Zwolennicy „demokracji bezpośredniej” od „klasyków” – angielskich Levellerów i Rousseau, po współczesnych Benjaminu Barbera, Lee Ann Osbun, Hannah Arendt, Karola Patemana, wskazują, że istotą demokracji jest podejmowanie decyzji publicznych i udział w rozstrzygnięciach bez pośrednictwa – z udziałem wszystkich obywateli. Zaznaczają, iż cele i preferencje ludzi często nie są zgodne z tym, co głoszą reprezentanci, którzy deformują wolę wyborców. Przypominają, iż elity polityczne nie są skore do rozstrzygnięć ryzykownych. Demokracja, wskazują nie jest celem samym w sobie, ale sposobem by osiągnąć cel wyższy. Podkreślają, iż owym celem jest umożliwienie rozwoju maksimum możliwości działania każdego obywatela, którego potencjał polityczny realizuje się w pełni przy rozwiązywaniu spraw publicznych w sposób bezpośredni, bez przetargów elit. Prócz zaangażowania społeczności w istot-

Szczególne ożywienie dyskusji dotyczyło postulatu zastosowania referendum i potencjalnej możliwości jego użycia w świetle obowiązującego prawa. Trzeba się zgodzić ze stanowiskiem Mariusza Jabłońskiego, iż wszelkimi instytucjami uczestnictwa posługiwano się w celu zmanifestowania „poparcia” dla decyzji organów państwowych⁶⁴.

Konieczność zastosowania referendum dostrzeżono dopiero w narastającym kryzysie państwa w końcu lat osiemdziesiątych. Nowelizacja konstytucji miała na celu poszerzenie możliwości przez wprowadzenie referendum wiążącego swym wynikiem. Zdaniem niektórych badaczy referendum spełniło swą misję, bo doprowadziło do przemian roku 1989. Pojawiły się również postulaty umieszczenia instytucji referendum w przyszłej konstytucji⁶⁵. Ożywienie debat po czerwcu 1989 roku wiązało się z reformą samorządową oraz inicjatywami dotyczącymi głosowania bezpośredniego w sprawach lokalnych. W materii konstytucyjnej z 1992 roku, przewidywano dwa typy referendum: obligatoryjne, w przypadku zmiany konstytucji, oraz fakultatywne, uzależnione od decyzji sejm i prezydenta z senatem. Odsyłano do ustawy z 1987 roku, która obowiązywała do 1995 roku⁶⁶. Pojawiało się również wiele inicjatyw, by

ne decyzje, daje to możliwość precyzyjniejszego wyrażenia woli społeczeństwa. Takie uczestnictwo umożliwia podjęcie decyzji bliższych ludziom, angażuje i uczy polityki, A. Ranney, *Référendum et démocratie*, „Pouvoirs” 77/1996, s. 8-9; R. Tokarczyk wskazuje na zaangażowanie, jako podstawowe kryterium w sprawowaniu władzy, zwracając uwagę na postulaty nowej lewicy. Kwestię zaangażowania – partycypacji podnoszą też organizacje anarchistyczne, postulując tworzenie grup konsultacyjnych, rad, rozbudowany samorząd pracowniczy. idem, *Demokracja a dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm. Komparatystyka relacji czterech pojęć*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3039, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” XXX, Wrocław 2008, s. 15; J. Kuciński, *Zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa 2005, s. 179 i n. Por. Ł. Konsor, *Demokracja jako forma partycypacji społecznej*, Poznań 2008, s. 10, 31 i n.; R. Górski, *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznań–Kraków 2003, s. 14 i n.;

⁶⁴ M. Jabłoński, op. cit., s. 30.

⁶⁵ J. Kuciński (*Polskie referendum*, s. 56) we wnioskach odnośnie do doświadczeń z 1987 r. zgłaszał postulaty *pro futuro* jeszcze w ramach konstytucji z 1952 r.; A. Pułto postulował odnośnie przyszłej konstytucji szersze oraz poprawniejsze rozwinięcia dla demokracji bezpośredniej, idem, *Przedstawicielskie i pozaprzstawicielskie formy sprawowania władzy; demokracja pośrednia i bezpośrednia (wnioski dla przyszłej regulacji konstytucyjnej)*. *Studia konstytucyjne*, t. II, Warszawa 1989, s. 104. W projektach z 1993 r. referendum jako zasada ustrojowa znalazła się min. w projekcie PC i SLD, oraz senackim i prezydenckim, jako prawo obywatelskie przewidywał je projekt PC, senatu i SLD. Projekt PC, senatu i prezydenta wyłączał z materii przedmiotu referendum sprawy: podatków i budżetu, amnestii oraz upoważnienia do ratyfikowania umów międzynarodowych, a także chronionych konstytucyjnie praw człowieka. Por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1993*, Warszawa 1993, T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989-1995*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Środkowej*, (red. D. Waniek, M.T. Staszewski) Warszawa 1996, s. 121 i n.; E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, s. 40-42. Przepisy o referendum i inicjatywie ludowej jak wskazuje E. Zieliński powinny znaleźć się w następujących rozdziałach konstytucji: 1) zasady ustrojowe, 2) prawa obywatelskie, 3) władza ustawodawcza, 4) władza prezydencka, 5) zmiany konstytucji, 6) przepisy o procedurze referendum i inicjatywie powinny znaleźć się w osobnej ustawie; A.K. Piasecki, op. cit., s. 16-18; E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995, s. 40-42; J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe*, s. 87-88.

⁶⁶ J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe*, s. 87-88; A. K. Piasecki, op. cit., s. 12. Por. też P. Uziębło, op. cit., s. 295 i n.

zorganizować referenda, często wyłącznie dla agitacji polityczno-wyborczej⁶⁷. Hasła nawołujące do zastosowania referendum pozostawiały negatywny odźwięk po doświadczeniach Polski Ludowej. Zarówno przy okazji inicjatyw wyborczych, jak również w trakcie debat na forum komisji konstytucyjnej, odnoszono się do referendum z wyraźną rezerwą⁶⁸.

W świetle nasilającej się dziś „wojny na referenda”, a jednocześnie wraz z najnowszymi, krytycznymi odniesieniami do aktualnych regulacji ustawowych oraz w perspektywie dotychczasowych wyników trzech referendów w III RP, a także ostatnich doświadczeń Europy Zachodniej, można wnioskować, iż demokracja bezpośrednia, a wraz z nią jej wciąż główna instytucja – referendum nie będą zbyt często wykorzystywane⁶⁹. Można się spodziewać, iż będzie ono sprowadzane do roli „straszaka” politycznego oraz narzędzia w rękach opozycji dla konsolidacji przedwyborczych. Z pewnością doświadczenia PRL nie umacniają zamiaru wykorzystania tej instytucji, zważywszy na widmo głosowania z 1946 roku oraz na nieskuteczność drugiego. Pozostaje przypuszczać, iż najbardziej wartościowym dorobkiem czasu władzy ludowej, odnoszącym się do referendum, pozostanie dyskusja teoretyczna. Można w niej doszukać się interesujących rozwiązań, także co do poszerzania zakresu i unowocześnienia form uczestnictwa. Debata potwierdza również w większości przypadków wysoki poziom kultury prawnej, pozwalający pomimo odgórnych i realnych utrudnień systemu politycznego na zajęcie stanowisk, które pozostawały w zgodności z dorobkiem myśli zachodnioeuropejskiej⁷⁰.

⁶⁷ M.T. Staszewski, J.B. Falski, *Referendum w praktyce parlamentarnej X, I i II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Środkowej*, (red. M.T. Staszewski, D. Waniek), Warszawa 1996, s. 11 i n.

⁶⁸ R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 228 i n. Ważnym problemem stało się zagadnienie referendum w procesie tworzenia konstytucji po wrześniowych wyborach z 1993 roku, szczególnie w zakresie proponowanym przez UP głosowania przedkonstytucyjnego. W trakcie debaty nad projektem padły słowa o braku tradycji i pozytywnych ocen referendum w Polsce, ale o jednocześnie konieczności sięgania do wzorców demokratycznych. Por. Z. Wasik, *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, (red. A. Pułto) Gdańsk 1993, s. 103-104; A. Malinowski, *Společne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Środkowej*, (red. M.T. Staszewski, D. Waniek), Warszawa 1996, s. 112.

⁶⁹ P. Uziębło, op. cit., s. 295 i n.; W najnowszych badaniach uwidacznia się negatywna ocena praktyki oraz unormowania referendum. Coraz częściej demokrację bezpośrednią upatruje się w obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, por. B. Widła, *Instytucje demokracji bezpośredniej pod rządami Konstytucji RP z 2 IV 2007*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania perspektywy dziesięciolecia stosowania*, (red. K. Góra, T. Litwin), Kraków 2008, s. 55-66; E. Zieliński wskazuje, iż w okresie 1987-2003 uchwalono uwzględniając także sferę referendów lokalnych 14 aktów w tym 6 natury konstytucyjnej oraz 8 ustawowej, co stanowi o dużym kontraście z faktycznym zastosowaniem tej instytucji oraz dowodzi „ornamentacji” życia publicznego w stosunku do instytucji demokracji bezpośredniej, idem, *Referendum w Polsce*, s. 220-221.

⁷⁰ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 88 i n.; A. Ranney, op. cit., s. 7-8.

SOME NOTES ON THE REFERENDUM
IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

S u m m a r y

In the period of the Polish People's Republic (1944 to 1989), there was a clear disproportion between the practice and the theory of a referendum. Although during the whole period direct elections were held only twice (1946 and 1987), discussions on the chances of holding a referendum had continued all the time.

The first referendum that was held was so designed that it allowed the communists to take over power "lawfully." The other election, held shortly before the end of the Polish People's Republic rule, at the time when the political and economic crisis was accelerating, was less successful for the government in office, and failed to secure sufficient support to the leading party. The discussions on the political and legal issues that followed went far beyond the elections, though. Other important issues involved "people's" or "socialist" democracy.

DE LA DISCUSSION SUR LE RÉFÉRENDUM
DANS LA POLOGNE POPULAIRE

R é s u m é

Au temps de la Pologne Populaire (du 1944 au 1989) apparaissait une disproportion entre la théorie et la pratique du référendum. D'un côté il n'y avait que deux cas du vote universel directe : l'un en 1946 et le second en 1987. De l'autre côté, pendant tout ce temps se déroulaient les discussions concernant des possibilités de l'application de cette forme de la consultation populaire. En 1946, le camp communiste se servait le référendum pour légitimer la prise du pouvoir. Quarante ans après, peu avant la chute du régime communiste et en face de la crise politique et économique, les résultats du vote universel ne correspondaient pas aux espérances de l'équipe gouvernante, c'est-à-dire ils ne soutinrent pas du tout la politique du parti communiste. Les discussion sur le rôle de cette institution constituaient un élément stable de la réflexion politique et juridique et dépassaient le cadre des commentaires habituels aux votes. A cette occasion on discutait aussi sur la question de la démocratie « populaire » ou « socialiste ».

