

dobrze, ale też trudno nie dostrzec, że pytań jest coraz mniej. „Młode pokolenie przedstawicieli tego nurtu (...) niemal wyłącznie angażuje się w kwestię relacji Ameryki ze światem zewnętrznym. Wszystkie inne problemy, tak kluczowe dla ich poprzedników, przestały być podnoszone” – pisze Ryszard Legutko (s. 23). Czas pokaże, czy ten brak zainteresowania pryncypiami nie okaże się dla neokonserwatystów zgubny.

WOJCIECH BRZOZOWSKI (Warszawa)

Andrzej K. Piasecki, *Referenda w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, ss. 192

Referendum stanowi ważną formę aktywnej działalności społeczeństwa w życiu politycznym kraju oraz regionu. Jest definiowane jako możliwość ciągłego oraz bezpośredniego wypowiedzenia się obywateli w sprawach istotnych dla wspólnoty państwowej oraz lokalnej. Dyskusja wokół zastosowania referendum wywołuje spory. Często padają pytania o rzeczywistą rolę tej instytucji, a także o kwestię wyników, które mogą być zaskakujące, jak na przykład głosowanie we Francji 29 maja 2005 r. nad sprawą Konstytucji europejskiej. Otworzyło ono nowe pola w dyskusji nad stosowaniem tej instytucji w życiu publicznym¹. Również w Polsce kwestia zastosowania referendum rodzi polemiki, w szczególności w sprawach wywołujących emocje. Świadczy o tym choćby kwestia nawoływania do referendum w sprawie głosowania nad Traktatem lizbońskim². Dyskusje wywołało także lokalne referendum przeprowadzone w kwestii doliny Rospudy. W tym przypadku polemiki dotyczyły kwestii rozwiązania konfliktu w Polsce, a jednocześnie odnosiły się do niej jako członka Unii Europejskiej oraz stosunku głosowanego zagadnienia do prawa Wspólnotowego³. Pomimo swej aktualności oraz zwiększania się zakresu demokracji uczestniczącej, która realizowana jest w postaci tej instytucji, zagadnienie referendum nie jest w Polsce przedmiotem całościowych opracowań. Literatura odnosząca się do tego zagadnienia, zwłaszcza związana z „nasileniem” zastosowania referendum na przełomie XX i XXI w., nie była wystarczająca. W jej zakresie znalazło się kilkanaście bardzo interesujących prac odnoszących się do kwestii ogólnych związanych z demokracją bezpośrednią oraz rozwiązaniami referendum w Europie i na świecie⁴. Sprawy dotyczące

¹ F. Rouvillois, *L'avenir du référendum*, Paris 2006.

² Nie jest to przypadek odosobniony, gdyż podobną kwestię chciano głosować na przykład we Francji. Do czego nawoływała lewica. www.nousvoulonsunreferendum.fr

³ Było ono pierwszym referendumentem lokalnym przeprowadzonym w skali województwa. Kwestia tego głosowania odnosiła się do kilku płaszczyzn. Interesującym problemem była kwestia ważności tego głosowania. Właściwie pytanie sformułowane było wokół sprawy czy w ogóle można głosować w tej kwestii, jedna wynik niewiążący (nieważny?) przesądził tę kwestię. Zwolennicy i organizatorzy podnosili, iż uczestniczący w większości wypowiedzieli się przeciw co miało być argumentem w kwestii sporu przed Komisją. Por. *Referendum ws. Rospudy nieważne* [w:] <http://www.wprost.pl/ar;> *Podlaskie: Fiasko referendum*, [w:] <http://wiadomosci.wp.pl>.

⁴ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001; J. Czajowski, *Przedstawicielska forma rządów i demokracja bezpośrednia*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski, *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 69-86; E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003. Praca ta odnosiła się do dwóch referendumentem ogólnokrajowych z 1996 i 1997 r.

ustroju Polski oraz tradycji referendum odnosiły się najczęściej do kwestii projektów i spraw związanych z referendum przeprowadzonymi w okresie PRL, z ówczesnym stanem prawnym oraz co najwyżej głosowań z lat 1996 i 1997, lub fragmentarycznie do referendum ratyfikacyjnego⁵. Na tym tle książka – podręcznik autorstwa Andrzeja K. Piaseckiego stanowi pozycję, która uzupełnia lukę odnoszącą się do zagadnień ustrojowych oraz rozwiązań związanych ze współczesnym referendum w Polsce.

Zakres pracy obejmuje głosowania typu referendum z lat 1990–2003. Autor przyjął jako główny wyznacznik ramy czasowe: początek – styczeń 1990 r. – formalne powstanie III RP, a za koniec podsumowanie referendum integracyjnego z czerwca 2003 r. (s. 7). Kryterium przedmiotowe odnosi się do zagadnień referendów ogólnokrajowych oraz lokalnych, typowych w systemie państwa jednolitego, przy czym ważnym aspektem analizowanych głosowań, stał się ich wiążący wynik (s. 7–8). Jednocześnie w części odnoszącej się do referendów lokalnych, autor rozszerzył zagadnienie, omawiając także referenda fakultatywne (s. 115–129). Układ pracy odpowiada przyjętemu podziałowi chronologicznemu i zasięgowi terytorialnemu. Praca dzieli się na dwie części: pierwszą, odnoszącą się do przebiegu referendów ogólnokrajowych, oraz drugą – do lokalnych; zawiera także aneks – aktualne teksty ustaw o referendum krajowym i lokalnym.

Autor posłużył się różnymi metodami badania, zwłaszcza metodą porównawczą, zawierającą zestawienia statystyczne, analizę inicjatyw, ewolucje kampanii wyborczych oraz zmian legislacyjnych. W sferze głosowań ogólnokrajowych z lat 1996 oraz 1997 wykorzystał również metodę opisową. Szczegółowa analiza referendów zawiera mapki, tabelki oraz wypowiedzi prasowe. Każda z części kończy się podsumowaniem odnoszącym się do kwestii związanych z uczestnictwem, odpowiedziami, zaangażowaniem się określonych środowisk, dzięki którym można wyciągnąć wnioski w zakresie sfery formalno-prawnej oraz prognozy co do rozwoju tej instytucji.

Omawiając zakres oraz rolę instytucji referendum, autor zwraca uwagę, iż demokracja bezpośrednia oraz jej nieodłączny atrybut – referendum odgrywa istotną rolę we współczesnym państwie prawa. Przypomina jednocześnie o niezbyt chlubnej tradycji zastosowania tej instytucji w Polsce (s. 11). Należy pamiętać, iż poglądy na referendum są bardzo zróżnicowane. Nie ma do dziś jednoznacznie pozytywnego spojrzenia oraz akceptacji głosowania referendalnego. Spotyka się ono z częstą krytyką. Uważa się je za narzędzie wykorzystywane w przetargach między rządzącymi, a także jako rozwiązanie mające uzasadnić ryzyko lub przetruczące odpowiedzialność. Często uznaje się referendum za instytucję umożliwiającą głęboką ingerencję oraz manipulację poprzez polityków, eliminującą rzeczywisty udział społeczeństwa. Podkreśla się w szczególności jego charakter jako rozgrywki między organami państwa⁶.

⁵A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993; Z. Wasik, *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, (red. A. Pułło), Gdańsk, 1993; *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1995; *Referendum w Polsce i Europie wschodniej* (red. D. Waniek, M.T. Staszewski), Warszawa 1996; M.T. Staszewski, *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997; M. Jabłoński, *referenda ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001; A. Szmyt, *Na marginesie unormowania referendów ogólnokrajowych*, [w:], *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy. Materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 29-30 V 2003 r.* (red. B. Sitek, G. Dammacco, J.J. Szerzbowski, A. Kowalska), Olsztyn 2004, s. 193–206.

⁶Można wskazać tutaj na krytyczne stanowisko np. J. Kisa, *Niebezpieczna wola narodu*, „Gazeta Wyborcza”, 10/08, 12/13.01.2008 r. Francuski konstytucjonalista M. Duverger przypomina, iż wszystkie systemy demokratyczne wiążą się przede wszystkim z systemem przedstawicielskim, idem, *Les institutions politiques et droit constitutionnel*, Paryż 1960, s. 233; H. Roussillon, *Contre le référendum !*, „Pouvoirs”, 77/1996, s. 181 i n., dowodzi, iż procedura referendum posiada skłonność do uproszczeń i jest manichejska z natury. Sprowadza decyzję do „tak” lub „nie”. Maksymalnie ogranicza wyrażenie woli, którą upraszcza do granic ostatecznych. Na poziom decyzji ma także

Autor analizuje trzy ogólnokrajowe referenda, które miały miejsce w Polsce w latach 1996, 1997 i 2003. Szczegółowo pisze o kwestiach dotyczących rozwiązań zastosowania oraz umiejscowienia referendum w projektach konstytucyjnych poszczególnych ugrupowań politycznych oraz wskazuje na kształtowanie się porządku prawnego odnoszącego się do tej instytucji (s. 13-19). Zwraca też uwagę na kontekst polityczny związany z przeprowadzeniem referendum dotyczącego uwłaszczenia. Bardzo interesująco na tym tle wypada porównanie z wyborami prezydenckimi z 1995 roku oraz kwestią wypowiedzenia się głosujących w skomplikowanej sprawie gospodarczej, przy niejasno postawionych pytaniach (s. 20-26)⁷.

Zdaniem autora, referendum konstytucyjne cieszyło się większą popularnością, między innymi z powodu jasności postawionej pytania (s. 30-31). Potwierdza to również spostrzeżenie Andrzeja Sylwestrzaka odnoszące się do tego głosowania⁸.

W pracy interesujące jest ujęcie referendum konstytucyjnego, jako rozgrywki – swoiście traktowanego sondażu przed wyborami parlamentarnymi (s. 31 i n.). Wnioski dotyczące utrwalenia nowego systemu prawnego wraz z konstytucją pozwalają autorowi na stwierdzenie, iż inicjatywy dotyczące przeprowadzenia referendum stanowiły instrument nacisku opozycji na obóz przeciwny (s. 40-41)⁹. Dobrym przykładem walki politycznej z wykorzystaniem referendum jest analiza przygotowania głosowania nad kwestią wstąpienia do Unii Europejskiej. Wraz z tym zagadnieniem pojawił się problem konieczności nowelizacji ustawy dotyczącej ogłoszenia frekwencji po pierwszym dniu głosowania, mającego trwać dwa dni (s. 54-55)¹⁰.

Ważną kwestią było także zwrócenie uwagi na postulaty oraz argumentację poszczególnych partii oraz środowisk zaangażowanych w głosowanie nad akcesem do unii. Autor wskazuje na kluczowe stanowisko Kościoła katolickiego w kwestii pozytywnego głosowania nad przystąpieniem do Unii Europejskiej (s. 55-77). Wnioski dotyczące referendum ogólnokrajowego oraz powiązania z nim demokracji są zdaniem autora pozytywne. Zwraca on uwagę na ważny dorobek wykorzystania tej formy władzy. Jednocześnie podkreśla, iż w latach 1990-2004 odrzucono 23 inicjatywy przeprowadzenia referendów. Andrzej K. Piasecki pomimo to

wpływ debata, która prowadzona przez polityków pozwala na manipulację. Zaostrza konflikty społeczno-polityczne, destabilizuje państwo jako całość. Z kolei stanowisko anarchistów w sprawie referendum wyraża się w kwestii zbytnej ingerencji oraz manipulacji przez państwo, por. R. Górski, *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznań–Kraków 2003, s. 12-13. Pamiętać trzeba o krytyce odnoszącej się do upatrywania w stosowaniu tej instytucji totalitarnych zapędów, na co zwraca uwagę Jacob B. Talmon, który, analizując poglądy Rousseau dotyczące kwestii jednomyślności, stawianych problemów oraz formułowania pytań, eliminacji partii politycznych, konkluduje, iż na fundamencie zasad demokracji bezpośredniej i niepodzielnej, w oczekiwaniu jednomyślności powstaje przesłanka do dyktatury, co potwierdziła historia wielu referendów, idem, *The origins of totalitarian democracy*, London 1961, s. 46.

⁷ H. Roussillon przedstawia to referendum jako przykład, gdzie pytanie manipuluje odpowiedzią na zasadzie – kilka pytań, odpowiedzi wielorakie, choć w większości przypadków wskazuje on, iż odpowiedź obywatela jest poprzez pytanie postawione w referendum uproszczona i zredukowana, op. cit., s. 184.

⁸ A. Sylwestrzak, *Referendum europejskie w Polsce*, [w:] *Człowiek z tożsamością w procesie integracji Europy, Materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 29-30 V 2003 r.*, (red. B. Sitka, G. Dammaco, J.J. Szczerbowski, A. Kowalska) Olsztyn 2004, s. 176.

⁹ Na podobny aspekt wykorzystania referendum wskazuje Maciej Łuczak, analizujący referenda polskie do 1998 r. w kontekście sporu referendum z demokracją przedstawicielską, idem, *Vox populi ?*, „Wprost”, 1998/15, s. 26 i n.

¹⁰ Do tej sprawy odniósł się P. Winczorek, *Albo cisza, albo nowelizacja*, „Rzeczpospolita” 2003/100; wskazał, iż próg 50% stanowi ważny, bo wiążący wynik referendum, dlatego postulował, aby albo zachować ciszę w trakcie głosowania, gdyż mogłoby to wpłynąć na wynik, który wiązał się z frekwencją, mógł on być też ogłoszony w przybliżeniu, gdyż pozostawała kwestia „niewrzuconych” kart, albo nowelizować ustawę z 14 III 2003 r., czego dokonano 10 V 2003 r.

wskazuje na wzrost zaangażowania społeczeństwa w głosowaniach ogólnokrajowych (s. 79-80). Zauważa też, iż bez względu na wiążący wynik referenda w Polsce wyrażały poparcie dla ich inicjatora. Można stanowisko autora zestawić z krytyczną opinią Piotra Uziębły, który wskazuje na uzależnienie systemu demokracji bezpośredniej, a zwłaszcza referendum w Polsce od decyzji parlamentu, podejmowanych przy współudziale głowy państwa¹¹. Andrzej K. Piasecki podkreśla natomiast ważne ożywienie dyskusji publicznej oraz zaangażowanie polityczne związane z kampaniami referendalnymi, wskazuje również na fakt, iż naród, pytany jako suweren przez swych przedstawicieli o kluczowe sprawy państwa, nie podejmuje nieprzewidywalnych decyzji (s. 79). Odmienne wnioski autor wysuwa, podsumowując referendum lokalne. Po dokonaniu szczegółowej analizy pod kątem chronologicznym (trzech kadencji samorządu) oraz typologicznej tych głosowań, takich jak: odwołanie władz, samoopodatkowanie i referenda fakultatywne (s. 81-129), zauważa odmienną od spraw ogólnopaństwowych tendencję kampanii, przebiegu oraz wyników referendalnych. Traktuje te głosowania jako przejaw tendencji populistycznej, związanej z lokalnymi osobistościami oraz strukturami partyjnymi, a nie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, za co winą obarcza też normatywne niedociągnięcia (s. 129-132)¹².

Praca wypełnia lukę w studiach nad najważniejszą instytucją demokracji bezpośredniej w polskim systemie prawa. W tym kontekście interesujące są nie tylko wnioski ujmujące analizę na płaszczyźnie politologicznej, prawnej oraz socjologicznej, ale także spojrzenie na przyszłe zastosowanie tej instytucji. Pomocne mogą tu być: podział referendów, analizy inicjatyw, możliwości ich realizowania, a także techniki głosowania oraz ich przebieg. Praca Andrzeja K. Piaseckiego stanowi także ważny przyczynek oraz podstawę do badań nad referendum w szerszym, nie tylko polskim aspekcie tej problematyki. Wskazuje na ważny moment zastosowania instytucji tego rodzaju w okresie zachodzących transformacji ustrojowych. Na tym tle potwierdza się niejako teza amerykańskiego badacza demokracji bezpośredniej, Austina Ranneya, o znaczącej roli referendum w zakresie przejścia do systemu demokratycznego¹³. W polskim kontekście można dostrzec problem, iż chociaż referendum nie stanowiło wydarzenia przełomowego dla transformacji ustrojowej, ale znacznie ją zaktywizowało w kontekście zarówno ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

PRZEMYSŁAW KRZYWOSZYŃSKI (Poznań)

¹¹Zarzuca też szereg niejasności istniejącemu stanowi prawnemu oraz wskazuje na niepełną możliwość wykorzystania w takim systemie potencjału obywatelskiego. Krytycznie wskazuje też na brak tradycji demokratycznych w Polsce i brak wyrobienia politycznego Polaków i niskie frekwencje w wyborach, co może stworzyć okazję do manipulowania opinią publiczną, por. P. Uziębły, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004, s. 302, 309-310.

¹²Odnosząc się do tej sytuacji, można przywołać również opinię A. Sylwestrzaka, iż obecnie w Polsce istnieje jednolity system ustawodawstwa odpowiadający wymogom konstytucyjnym, który uwzględni rozwiązania referendum ogólnokrajowego, jak również referendum lokalnego (gminnego), idem, op. cit., s. 183-184, wskazuje, iż Konstytucja RP z 1997 r., oprócz art. 90, 125 i 235, nawiązuje do referendum przy okazji podstaw ustrojowych państwa w rozdz. I, art. 4, ust. 2, oraz w rozdziale II, normującym prawa i obowiązki obywatelskie w art. 62, ust. 2. Wskazuje on na jednolity system ustawodawstwa na podstawie ustawy z 14 III 2003 r., jej nowelizacji z 10 V 2003 r. wyroku TK z 27 V 2003 r. W odniesieniu do samorządu terytorialnego w Konstytucji istnieje zapis o instytucji referendum lokalnego (art. 170), w odniesieniu do istniejącej już ustawy o referendum lokalnym z 15 IX 2000 r.

¹³A. Ranney, *Référendum et démocratie*, „Pouvoirs” nr 77, 1996, s. 11; podobne wnioski wyciągają C. Emeri, Ch. Bidegaray, *Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme*, „Pouvoirs” nr 77, 1996, s. 68 i n.