

TOMASZ KOZIEŁŁO

## OBYWATELSKA INICJATYWA REFERENDALNA W III RZECZYPOSPOLITEJ NA POZIOMIE OGÓLNOKRAJOWYM

### WSTĘP

Obywatelska inicjatywa referendalna jest jedną z form inicjatywy ludowej. Pod tym ostatnim pojęciem należy rozumieć uprawnienie określonej przez prawo grupy zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu, obywateli) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy lub konstytucji oraz złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum lub podjęcie przez organ państwowy innych działań<sup>1</sup>. Stanowi instrument demokracji bezpośredniej, polegającej na osobistym udziale zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez niego różnych funkcji publicznych, takich jak decydowanie o sprawach ważnych dla państwa i społeczeństwa lub inicjowanie działań mających w zamierzeniu przynieść pozytywne korzyści ogółowi obywateli lub poszczególnym ich grupom<sup>2</sup>.

---

Dr hab. TOMASZ KOZIEŁŁO – Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski; adres do korespondencji: al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów; e-mail: [koziello@poczta.onet.pl](mailto:koziello@poczta.onet.pl); ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3657-2601>

<sup>1</sup> S. GRABOWSKA, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów: Wydawnictwo UR 2009, s. 149; por. B. BANASZAK, A. PREISNER, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław: Wydawnictwo UWr 1993, s. 138; J. KUCIŃSKI, *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna 2005, s. 223; M. MARCZEWSKA-RYTKO, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2001, s. 122.

<sup>2</sup> M. BANKOWICZ, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków: Wydawnictwo UJ 2006, s. 188; S. GRABOWSKA, *Formy demokracji bezpośredniej*, s. 9; J. KUCIŃSKI, *Z zagadnień współczesnej demokracji*, s. 182; M. MARCZEWSKA-RYTKO, *Demokracja bezpośrednia*, s. 31.

Obywatelska inicjatywa referendalna służy obywatelom do zainicjowania procesu, którego finalnym celem powinno być ogłoszenie referendum. Pod tym pojęciem należy rozumieć samodzielne podejmowanie przez suwerena rozstrzygnięć w sprawach publicznych, bez pośrednictwa elit politycznych (np. partii politycznych czy instytucji państwowych)<sup>3</sup>. Inicjatywę referendalną można podzielić na: 1) ogólnokrajową – w przypadku, gdy wnioskodawcy chcą, aby wszyscy obywatele danego państwa wypowiedzieli się w danej kwestii, oraz 2) lokalną – w przypadku, gdy wnioskodawcy postulują, aby tylko społeczność pewnej części państwa (województwa, powiatu, gminy) mogła podjąć określoną decyzję<sup>4</sup>.

Artykuł stanowi analizę obywatelskiej inicjatywy referendalnej w Polsce na poziomie ogólnokrajowym. Jego celem jest weryfikacja dwóch hipotez. Pierwsza z nich zakłada, że inicjatywa ta jest wykorzystywana jedynie przez opozycję polityczną w celu: 1) próby wywarcia wpływu na rządzących, aby zrealizowali jej postulaty programowe, oraz 2) pokazania się społeczeństwu jako ta siła, która je reprezentuje, w przeciwieństwie do stronnictw tworzących rząd. Zgodnie z drugą hipotezą strona rządząca traktuje tę formę demokracji jako instrument populistycznej walki o władzę, niemającej nic wspólnego z dobrem społecznym. Weryfikacja była możliwa dzięki odpowiedzi na pytania badawcze: 1) kto był autorem wniosków i co było przyczyną podjęcia inicjatyw? 2) jakie argumenty za swoim stanowiskiem prezentowali inicjatorzy? 3) jakie było stanowisko rządów i ugrupowań rządowych wobec inicjatyw? 4) jaki był efekt końcowy procesów referendalnych?

Artykuł został podzielony na pięć części. W pierwszej omówiono podstawy prawne całego procesu o uzyskanie przez obywateli możliwości przeprowadzenia referendum. W drugiej – przedstawiono środowiska występujące z inicjatywą. W trzeciej analizowano tło polityczne inicjatyw, w czwartej zaprezentowano stanowisko inicjatorów wniosków. Natomiast w piątej części ukazano stanowisko koalicji rządzącej wobec wniosków i efekty końcowe procesów referendalnych.

## 1. PODSTAWY PRAWNE OBYWATELSKIEJ INICJATYWY REFERENDALNEJ

Obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce na poziomie ogólnokrajowym została wprowadzona ustawą w 1995 roku, którą w niewielkich szczegółach

---

<sup>3</sup> S. GRABOWSKA, *Formy demokracji bezpośredniej*, s. 45.

<sup>4</sup> Tamże, s. 150.

zmieniła ustawa uchwalona 8 lat później<sup>5</sup>. Zgodnie z nimi prawo inicjatywy referendalnej ma grupa przynajmniej 500 000 obywateli, którzy ukończyli 18 lat i mają prawo wybierania do Sejmu. Referendum można zarządzić w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, ale w przypadku wniosku obywatelskiego wprowadzono trzy ograniczenia. Obywatelska inicjatywa referendalna nie może dotyczyć kwestii: wydatków i dochodów państwa, obronności państwa oraz amnestii.

Każdą obywatelską inicjatywę referendalną reprezentuje pełnomocnik. Jest nim osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób popierających wniosek o przeprowadzenie referendum. Pełnomocnik zobowiązany jest przedstawić marszałkowi Sejmu pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum, zawierający propozycję pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie, którą postuluje poddać pod powszechne głosowanie. Do wniosku musi być dołączony wykaz co najmniej pół miliona obywateli popierających to zgłoszenie. Wykaz, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza, powinien zawierać: imię i nazwisko danej osoby, adres zamieszkania, numer PESEL oraz własnoręczny podpis. W przypadku wątpliwości co do liczby podpisów marszałek Sejmu na obowiązek zwrócić się do PKW z wnioskiem o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów. W przypadku, gdy liczba podpisów okazałaby się mniejsza niż wymagana przez prawo, marszałek przekazuje pełnomocnikowi decyzję o uzupełnieniu w ciągu 14 dni brakujących podpisów. Jeżeli ten wymóg zostanie dopełniony, marszałek kieruje wniosek na posiedzenie Sejmu, w przeciwnym razie odmawia przyjęcia wniosku.

Procedura rozpatrywania obywatelskiego wniosku referendalnego opisana została w regulaminie Sejmu<sup>6</sup>. Pierwsze czytanie obywatelskiego wniosku referendalnego zawsze odbywa się na posiedzeniu Sejmu, w terminie wyznaczonym przez marszałka. Podczas posiedzenia ma miejsce debata nad wnioskiem. Pełnomocnik grupy obywateli prezentuje cel wniosku i pytania referendalne lub warianty odpowiedzi, następnie przedstawiciele klubów parlamentarnych i kół poselskich przedstawiają stanowisko swoich ugrupowań. W dalszej kolejności poszczególni posłowie mają prawo zadawać pełnomocnikowi pytania związane z wnioskiem, na które reprezentant grupy obywateli musi odpowiedzieć. Po zakończeniu debaty Sejm podejmuje uchwałę o zgodzie lub odmowie zgody na dalsze procedowanie nad wnioskiem. Jeśli izba bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów zadecyduje o konty-

<sup>5</sup> Dziennik Ustaw [dalej: Dz.U.] 1995, nr 99, poz. 487, *Ustawa z 29 VI 1995 roku o referendum*; Dz.U. 2003, nr 57, poz. 507, *Ustawa z 14 III 2003 roku o referendum ogólnokrajowym*.

<sup>6</sup> Monitor Polski 2018, poz. 267, *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 VII 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*.

nuacji procesu referendalnego, wówczas wniosek zostaje przyjęty i skierowany do Komisji Ustawodawczej.

Celem KU jest przygotowanie projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego. Projekt ten musi być przygotowany na podstawie wniosku obywatelskiego i nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań. Dopuszczalne są natomiast zmiany natury językowej lub stylistycznej. W posiedzeniach komisji, na których przygotowywana jest uchwała, ma prawo uczestniczyć pełnomocnik. Jego zadaniem jest współpraca z posłami przy właściwym sformułowaniu projektu uchwały, nie ma natomiast prawa wycofać wniosku. Projekt uchwały musi zawierać: 1) wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum, 2) treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum, 3) termin przeprowadzenia głosowania oraz 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Po uchwaleniu w komisji projektu uchwały jest on kierowany na posiedzenie Sejmu. Odbywa się wówczas kolejna debata, po której zarządzane jest głosowanie. Podjęcie przez Sejm uchwały o przeprowadzeniu referendum musi zyskać aprobatę bezwzględnej większości posłów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu izby. Referendum zarządzane jest zawsze w ciągu 90 dni od daty ogłoszenia uchwały w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Jego wynik jest wiążący, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa osób uprawnionych do głosowania.

## 2. AUTORZY WNIOSKÓW REFERENDALNYCH

Od momentu wprowadzenia prawa, dającego grupie obywateli możliwość wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, do dnia 31 XII 2018 roku skorzystano z niego siedem razy. Dwa wnioski złożono w Sejmie III kadencji (1997-2001), jeden – w Sejmie IV kadencji (2001-2005), trzy – w Sejmie VII kadencji (2011-2015) oraz jeden w obecnie trwającej VIII kadencji Sejmu.

Inicjatorami i autorami wniosków obywatelskich o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w każdym przypadku były środowiska opozycyjne wobec rządów. W czterech przypadkach były to partie polityczne stanowiące opozycję parlamentarną, w trzech natomiast środowiska niepartyjne, niezgadające się z kierunkiem polityki prowadzonej przez władze Rzeczypospolitej Polskiej. Partiami politycznymi będącymi inicjatorami wniosków były: Polskie Stronnictwo Ludowe (dwa razy), Liga Polskich Rodzin, Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Natomiast do środowisk niepartyjnych należy zaliczyć:

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Związek Nauczycielstwa Polskiego oraz Stowarzyszenie Rzecznik Praw Rodziców. PSL było inicjatorem wniosków złożonych w III kadencji Sejmu (w tym jednego wraz z SLD), LPR była wnioskodawcą podczas IV kadencji zaś, PiS złożyło wniosek podczas VII kadencji. Solidarność i SRPR były inicjatorami i autorami wniosków złożonych podczas VII kadencji, natomiast ZNP – w obecnej, VIII kadencji.

Każdy z wyżej wymienionych podmiotów był reprezentowany przez pełnomocnika, którym w przypadku partii był jeden z jej liderów, zaś w przypadku środowiska niepartyjnych – ich przewodniczący. Pełnomocnikiem pierwszego wniosku referendalnego, zainicjowanego przez PSL, został poseł Stanisław Żelichowski, członek Naczelnego Komitetu Wykonawczego partii. Pełnomocnikiem drugiego wniosku, zainicjowanego przez PSL i SLD, wybrano posła Józef Zycha, członka NKW PSL. Wniosek zainicjowany przez LPR reprezentował poseł Marek Kotlinowski, ówczesny prezes Zarządu Głównego i przewodniczący Klubu Parlamentarnego LPR. Natomiast pełnomocnikiem wniosku autorstwa PiS został poseł Jan Szyszko, członek Komitetu Politycznego partii. W przypadku podmiotów niepartyjnych pełnomocnikami zostali: Piotr Duda – przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Sławomir Broniarz – prezes Zarządu Głównego ZNP oraz Tomasz Elbanowski – prezes SRPR.

### 3. TŁO POLITYCZNE INICJATYW REFERENDALNYCH

Wnioski obywatelskie o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego były odpowiedzią na podejmowane przez rządzących działania, które, zdaniem inicjatorów, stały w sprzeczności z interesem społecznym. Nie mogąc przeprowadzić swoich zamierzeń poprzez przygotowywane przez siebie projekty ustaw i uchwał z powodu ich odrzucania przez większość rządzącą ani wpływać skutecznie na procesy legislacyjne, środowiska opozycyjne posłużyły się instrumentem obywatelskiej inicjatywy referendalnej. Dzięki temu chciały nagłośnić medialnie swoje cele, a także zyskać jak największe poparcie wśród obywateli dla prezentowanych przez siebie stanowisk poprzez włączenie ich do akcji zbierania podpisów i promowania określonych rozwiązań. Ich inicjatywy w większości były zgodne z odczuciami społecznymi, dzięki czemu autorzy mogli mieć nadzieję na postawienie się w roli rzeczników obywateli i powiększyć tym samym swoje wpływy polityczne.

Dwa obywatelskie wnioski referendalne, które wpłynęły do Sejmu III kadencji, dotyczyły kwestii zakresu reprivatyzacji, prowadzonej przez rząd Jerzego Buzka. Jesienią 1999 roku koalicja rządowa Akcja Wyborcza Solidarność–Unia

Wolności złożyła w Sejmie projekt ustawy o zadośćuczynieniu dla byłych właścicieli, którym władze komunistyczne zabrały majątek na rzecz Skarbu Państwa w latach 1944-1962 oraz dla ich spadkobierców. Zadośćuczynienie miało mieć charakter reprivatyzacji, czyli zwrotu utraconej własności, oraz rekompensaty finansowej w postaci bonów reprivatyzacyjnych w przypadku, gdy była własność nie mogła być zwrócona dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom (np. służyła potrzebom obronności państwa, leżała w obrębie parków narodowych lub pełniła inną ważną funkcję publiczną). Za bony reprivatyzacyjne można było nabyć udziały w spółkach Skarbu Państwa, ziemię rolną, grunty leśne i nieruchomości będące w posiadaniu państwa i jednostek samorządowych oraz spieniężyć je poprzez sprzedaż ich Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe (jeśli właściciel wykazał, że jego majątek obejmował las). Rząd przeznaczył na cel reprivatyzacji 43,5 mld złotych<sup>7</sup>.

Społeczeństwo polskie było podzielone w kwestii reprivatyzacji. Według danych Centrum Badania Opinii Społecznej z września 1999 i stycznia 2000 roku liczba osób, które popierały rekompensatę za utracone mienie, wzrosła z 40 do 47%, natomiast zmalała liczba przeciwników takiego rozwiązania: z 40 do 39%. Społeczeństwo nie godziło się z realizacją pełnej reprivatyzacji. W październiku 1999 roku 57% obywateli opowiadało się za częściowym odszkodowaniem, natomiast tylko 23% za pełnym odszkodowaniem za utracone mienie. Zwolennicy ograniczonej reprivatyzacji i przeciwnicy reprivatyzacji argumentowali swoje stanowisko nadmiernym obciążeniem dla budżetu i obywateli w przypadku wypłaty pełnych rekompensat<sup>8</sup>.

Wniosek, którego pełnomocnikiem został S. Żelichowski, dotyczył prywatyzacji i reprivatyzacji lasów. Sformułowano trzy pytania. Dotyczyły one zgody obywateli na: 1) zwrot w naturze lasów, stanowiących własność państwową, byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, 2) zwiększenie wyrębu lasów w celu sfinansowania roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli lub ich spadkobierców, 3) uczynienie z lasów państwowych spółki prawa handlowego, która w przekonaniu wnioskodawców miała ograniczyć swobodny dostęp obywateli do lasów. Poparcie dla wniosku wyraziło 543 000 obywateli. Został on złożony w Sejmie 20 I 2000 roku i skierowany do pierwszego czytania 17 II 2000 roku<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Strona internetowa Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl> [dalej: SI Sejm], „Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach”, III kad., druk nr 1360 – Proces Legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>8</sup> Strona internetowa Centrum Badania Opinii Społecznej, <http://www.cbos.pl> [dalej: SI CBOS], „Opinie o reprivatyzacji”, październik 1999 i styczeń 2000 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>9</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji i reprivatyzacji lasów”, III kad., druk nr 1735 – Proces Legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

Drugi wniosek, którego pełnomocnikiem został J. Zych, dotyczył zasad reprivatyzacji. Sformułowano trzy pytania referendalne, które odnosiły się do wyrażenia zgody przez obywateli na: 1) dokonanie reprivatyzacji tylko wobec tych obywateli, którym w latach 1944-1962 zabrano własność z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa, 2) oddanie byłym właścicielom lub ich spadkobiercom zagospodarowanych nieruchomości, takich jak szpitale, szkoły czy budynki mieszkalne, oraz 3) zamianę zwrotu utraconej własności na ograniczoną rekompensatę finansową w postaci bonów majątkowych do wysokości 5% sumy wartości akcji Skarbu Państwa i majątku przedsiębiorstw państwowych. Poparcie dla wniosku wyraziło 571 000 obywateli. Został on złożony w Sejmie 3 XI 2000 roku, a skierowany do pierwszego czytania pięć dni później<sup>10</sup>. Wniosek ten stanowił pochodną nieudanej inicjatywy poselskiej PSL i SLD z września 1999 roku. Wówczas obydwie ugrupowania złożyły projekt o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie zgody obywateli na pełną reprivatyzację lub też ograniczenie jej jedynie do przypadków naruszenia obowiązującego w Polsce Ludowej prawa. Wniosek został odrzucony podczas głosowania na 59 posiedzeniu Sejmu dnia 7 X 1999 roku głosami koalicji rządzącej<sup>11</sup>.

Obywatelski wniosek referendalny złożony podczas IV kadencji Sejmu dotyczył możliwości zakupu nieruchomości leżących na terenie państwa polskiego przez obywateli krajów Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niebędących obywatelami RP po akcesji Polski do UE. Zgodnie z ustalonymi w marcu 2002 roku warunkami rząd Leszka Millera (SLD-PSL-Unia Pracy) zgodził się na dwunastoletni okres przejściowy, rozpoczynający się w dniu wejścia Polski w struktury unijne, w czasie którego nabycie nieruchomości przez osobę niebędącą obywatelem RP mogło nastąpić jedynie za zgodą ministra spraw wewnętrznych i administracji. Obowiązek ten nie objął rolników, prowadzących już własną działalność rolniczą na terenie Polski od 3 do 7 lat, w zależności od województwa<sup>12</sup>.

Przeciwnie tym warunkom okazały się środowiska narodowe i konserwatywne, które reprezentowała LPR. Pytanie, jakie chciano zadać obywatelom, dotyczyło wyrażenia przez nich sprzeciwu wobec sprzedaży ziemi cudzoziemcom. Poparcie dla inicjatywy zgłosiło około 700 000 obywateli. Wniosek został złożo-

---

<sup>10</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum zakresu, form i kosztów reprivatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944-1962”, III kad., druk nr 2339 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>11</sup> SI Sejm, „Poselski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie reprivatyzacji”, III kad., druk nr 1374 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>12</sup> SI Sejm, „Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, IV kad., druk nr 1213 [dostęp: 1.07.2018].

ny w Sejmie 15 X 2002 roku, natomiast skierowano go do pierwszego czytania 28 X 2002 roku<sup>13</sup>. LPR chciała wykorzystać obawy części społeczeństwa w związku z wejściem Polski w struktury unijne. W drugiej połowie 2002 roku liczba przeciwników akcesji do UE wynosiła, według badań CBOS, niecałe ¼ obywateli (22-23%), natomiast najbardziej sceptyczną grupą społeczną byli mieszkańcy wsi (około 50%)<sup>14</sup>. LPR uprzednio podjęła inicjatywę referendalną w tej sprawie, ale zakończyła się ona niepowodzeniem. Na posiedzeniu 17. (20 III 2002 roku) wniosek poselski został odrzucony głosami koalicji rządzącej oraz opozycyjnej Platformy Obywatelskiej<sup>15</sup>.

Pierwszy z wniosków złożonych podczas VII kadencji był związany z planami rządu Donalda Tuska (PO-PSL) dotyczącymi podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Według rządowego projektu ustawy wiek emerytalny ustalono na 67. rok życia, z tym że podwyższanie go następowaloby stopniowo: dla mężczyzn przez 8 lat (2013-2020), a dla kobiet przez 28 lat (2013-2040). Okres przejściowy wynikał z różnicy między dotychczasowym wiekiem przechodzenia na emeryturę dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat)<sup>16</sup>. Przeciwnie zmianom okazały się środowiska pracownicze reprezentowane przez związki zawodowe. Proces referendalny zainicjował NSZZ „Solidarność”, który w jedynym pytaniu chciał poznać stanowisko obywateli odnośnie do utrzymania dotychczasowego wieku emerytalnego. Wniosek zyskał poparcie 1 380 000 obywateli. Złożono go w Sejmie 16 II 2012 roku, natomiast 21 III 2012 roku został skierowany do pierwszego czytania<sup>17</sup>. Związek chciał wykorzystać niechęć społeczeństwa do podniesienia wieku emerytalnego. Według CBOS na przełomie 2011 i 2012 roku 84% obywateli było przeciwnych działaniom rządu w tej sprawie, a jedynie 8% popierało wprowadzane zmiany. Jednak można było uzyskać kompromis, ponieważ 66% społeczeństwa poparłoby rząd, jeśli ten zagwarantowałby możliwość przejścia na emeryturę przed 67. rokiem życia,

---

<sup>13</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom”, IV kad., druk nr 1032 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>14</sup> SI CBOS, „Stopniowy wzrost poparcia dla integracji Polski z Unią Europejską”, listopad 2002 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>15</sup> SI Sejm, „Poselski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom”, IV kad., druk nr 277 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>16</sup> SI Sejm, „Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn”, VII kad., druk nr 834 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>17</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn”, VII kad., druk nr 254 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].



po wypracowaniu dostatecznie wysokiego świadczenia emerytalnego, natomiast 51% uważało za istotne wprowadzenie możliwości pracy w niepełnym wymiarze godzin wraz z pobieraniem części świadczenia w okresie między dawnym a nowym wiekiem emerytalnym<sup>18</sup>.

Druga inicjatywa była wyrazem sprzeciwu wobec istniejącego od 1999 roku systemu oświaty (sześćioletnia szkoła podstawowa – trzyletnie gimnazjum – trzyletnie liceum ogólnokształcące) oraz obniżenia za czasów rządu D. Tuska wieku obowiązku szkolnego (z 7 do 6 lat) i ustalenia obowiązkowego wieku wychowania przedszkolnego (5 lat). Ustawa z 2009 roku przewidywała wprowadzenie nowego wieku od roku szkolnego 2012/2013<sup>19</sup>, ale rząd PO-PSL w 2012 roku przełożył to o dwa lata<sup>20</sup>. Inicjatorem wniosku było SRPR. Udało mu się zyskać poparcie wielu rodziców, przez co wniosek zdobył milion głosów poparcia. Znalazło się w nim pięć pytań, w których chciano uzyskać zgodę obywateli na: 1) zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków, 2) zniesienie obowiązku przedszkolnego pięciolatków, 3) przywrócenie w liceach ogólnokształcących pełnego kursu historii i innych przedmiotów, 4) powrót do systemu oświaty sprzed roku szkolnego 1999/2000 (ośmioletnia szkoła podstawowa i czteroletnia szkoła średnia) oraz 5) powstrzymanie likwidacji szkół i przedszkoli publicznych. Wniosek został złożony 30 VII 2013 roku i skierowany do pierwszego czytania 27 VIII 2013 roku<sup>21</sup>.

W społeczeństwie panowały nastroje zgodne z wnioskiem referendalnym. Według danych CBOS w połowie 2013 roku 64% obywateli było przeciwnych obniżeniu wieku szkolnego i przedszkolnego, a 31% popierało te zmiany. Natomiast 52% społeczeństwa stało na stanowisku, że obniżenie wieku rozpoczynania edukacji budzi obawy, zaś dla 14% obywateli była to zmiana w dobrym kierunku<sup>22</sup>. Stanowisko to popierało również PiS. Przykładem sprzeciwu wobec reform było weto prezydenta Lecha Kaczyńskiego wobec uchwalonej przez Sejm

---

<sup>18</sup> SI CBOS, „Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym”, marzec 2012 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>19</sup> Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458, *Ustawa z 19 III 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

<sup>20</sup> Dz.U. 2012, poz. 176, *Ustawa z 27 I 2012 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

<sup>21</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji, »Ratuj maluchy i starsze dzieci też«”, VII kad., druk nr 1635 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>22</sup> SI CBOS, „Czy sześciolatki powinny iść do szkoły?”, lipiec 2013 [dostęp: 1.07.2018].

ustawy w marcu 2009 roku, odrzucone jednak głosami koalicji rządzącej i opozycyjnego SLD<sup>23</sup>.

Trzecia inicjatywa VII kadencji Sejmu była odpowiedzią na ustawę, w której nakazano dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe prowadzić działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywać jej koszty z własnych przychodów. Jednocześnie zobowiązano ją do wpłacania co kwartał do budżetu Ministerstwa Środowiska równowartości 2% przychodów, uzyskanych ze sprzedaży drewna. Decyzję wyjaśniano tym, że PGL LP zarządza majątkiem Skarbu Państwa, więc część zysku powinno przekazywać do budżetu. Te pieniądze chciano przeznaczyć na modernizację i budowę dróg lokalnych, aby polepszyć infrastrukturę na terenach wiejskich i małomiasteczkowych<sup>24</sup>. Inicjatywę referendalną wszczyły środowiska leśników pod patronatem PiS. Chciano zadać obywatelom dwa pytania dotyczące zgody na: 1) utrzymanie dotychczasowego systemu funkcjonowania PGL LP oraz 2) zmuszenie rządu do zakazania wolnego obrotu ziemią dla obcokrajowców w Polsce do momentu, kiedy siła nabywcza średniej pensji Polaka stanowić będzie 90% średniej siły nabywczej średniej pensji mieszkańca pięciu najbogatszych państw UE. Wniosek poparły 2 miliony obywateli. Został złożony w Sejmie 9 V 2014 roku i przekazany do pierwszego czytania 23 VI 2014 roku<sup>25</sup>.

Podczas obecnej kadencji złożono jeden wniosek obywatelski o przeprowadzenie referendum. Był on odpowiedzią na działania rządu Beaty Szydło z PiS zmieniające dotychczasowy system edukacji. W ustawie z 2015 roku zlikwidowano obowiązek szkolny sześciolatków i przedszkolny pięciolatków, podwyższając wiek rozpoczęcia edukacji szkolnej i przedszkolnej o rok<sup>26</sup>. W ustawie z 2016 roku powrócono do ośmioklasowej szkoły podstawowej, czteroletniego liceum ogólnokształcącego i pięcioletniego technikum. Nowy system oświaty obowiązuje od roku szkolnego 2017/2018<sup>27</sup>. We wniosku referendalnym zawarto pytanie o wyrażenie przez obywateli sprzeciwu wobec reformy edukacji. Wniosek zebrał około 910 000 podpisów. Został złożony w Sejmie 20 IV 2017 roku

---

<sup>23</sup> SI Sejm, „Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”, VII kad., druk nr 605 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>24</sup> Dz.U. 2014, poz. 222, *Ustawa z 24 I 2014 r. o zmianie ustawy o lasach*.

<sup>25</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiej Ziemi”, VII kad., druk nr 2512 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>26</sup> Dz.U. 2016, poz. 35, *Ustawa z 29 XII 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>27</sup> Dz.U. 2017, poz. 59, *Ustawa z 14 XII 2016 r. – Prawo oświatowe*.

i przekazany do pierwszego czytania 24 V 2017 roku<sup>28</sup>. ZNP i popierające go opozycyjne partie PO, PSL i Nowoczesna zdawały sobie sprawę z faktu, że większość społeczeństwa popiera zmiany wprowadzane przez rządzących. Według CBOS na przełomie 2016 i 2017 roku 78% obywateli popierało przepis, w którym rodzice, a nie państwo, mieliby decydować o wcześniejszym posyłaniu dzieci do szkół i przedszkoli, 58% obywateli popierało rozpoczęcie edukacji szkolnej od 7 roku życia, a 57% uważało, że nowy system edukacji będzie lepszy. Za wnioskiem przemawiał fakt, że 28% obywateli uważało reformę za dobrze przygotowaną, wobec 44%, którzy byli przeciwnego zdania, co według 56% społeczeństwa miało wprowadzić chaos w szkołach, szkodzący edukacji<sup>29</sup>.

#### 4. ARGUMENTY WNIOSKODAWCÓW

Argumenty inicjatorów i zwolenników wniosków referendalnych można sprowadzić do podstawowego założenia: skoro polski naród jest suwerenem w Rzeczypospolitej Polskiej, więc suweren powinien mieć prawo wypowiedzieć się w ważnych dla niego kwestiach. Taką możliwość stwarza referendum, więc umożliwienie obywatelom zagłosowania za lub przeciw określonym rozwiązaniom stanowi realizację zasad systemu demokratycznego. Natomiast sprzeciwianie się temu, by społeczeństwo bezpośrednio podejmowało wiążące decyzje, jest naruszeniem, a nawet złamaniem idei demokratycznego państwa prawa, świadczącym o tym, że rządzący obawiają się woli narodu, która może być inna niż ich cele i zamierzenia.

Argument dotyczący umożliwienia suwerenowi bezpośredniego podejmowania decyzji w ważnych dla niego sprawach był wykorzystywany przez inicjatorów referendum do atakowania rządzących dwiema metodami. Pierwszą było przekonanie, poparte badaniami sondażowymi, o tym, że większość społeczeństwa lub znaczna jego część popiera stanowisko autorów wniosku. Drugą było uświadomienie rządzącym, że popiera ich coraz mniejsza liczba obywateli. Brak poparcia społecznego dla konkretnych decyzji oraz coraz mniejsze poparcie dla istniejącej koalicji rządzącej miały zmusić rząd i popierające go ugrupowania do zgody na referendum i przekazania obywatelom prawa do decydowania o sobie w sytuacji utraty przez władzę państwową zaufania ze strony Polaków.

Debata nad wnioskiem autorstwa PSL odbyła się na 79 posiedzeniu Sejmu dnia 25 V 2000 roku. Żelichowski uzasadniał go tym, że społeczeństwo w więk-

<sup>28</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy reformy systemu oświaty”, VIII kad., druk nr 1571 – Proces legislacyjny [dostęp: 1.07.2018].

<sup>29</sup> SI CBOS, „Polacy o reformie systemu edukacji”, luty 2017 [dostęp: 1.07.2018].

szości było przeciwne działaniom reprivatyzacyjnym, wskutek których część lasów państwowych zostałyby oddane lub sprzedane dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom, co ograniczyłoby do nich dostęp oraz pozwoliło na nieograniczone ich wycinanie dla celów komercyjnych lub rekreacyjnych. Sprzeciwiał się również zadłużeniu PGL LP poprzez obowiązek wykupywania przez nich bonów reprivatyzacyjnych, ponieważ, chcąc pokryć roszczenia reprivatyzacyjne, państwowy właściciel musiałby zwiększyć wyręb lasów przeznaczonych na sprzedaż i doprowadzić do znacznego zniszczenia ich powierzchni. Pełnomocnik stwierdził, że w tak ważnych sprawach, jak kwestia ochrony środowiska powinien wypowiedzieć się cały naród, gdyż to on poniesie konsekwencje rządowej decyzji. Zarzucił również koalicji AWS-UW, że nie ma prawa sama podejmować tak istotnych decyzji w sytuacji spadku poparcia społecznego<sup>30</sup>.

Debata nad wnioskiem autorstwa PSL i SLD odbyła się na posiedzeniu 91 dnia 15 XI 2000 roku. Zych uzasadniał wniosek szkodliwością całego procesu reprivatyzacyjnego i potrzebą jego ograniczenia. Uważał, że przyniósłby on szkody ekonomiczne dla państwa i społeczeństwa, m.in. poprzez konieczność oddawania budynków użyteczności publicznej prywatnym osobom, co zmusiłoby do ponoszenia kosztów wybudowania nowych obiektów państwo i samorządy, ograniczając tym samym finansowo ich funkcje socjalne. Zgadzając się co do słuszności naprawienia krzywd, wnosił o zredukowanie zakresu reprivatyzacji (tylko do osób, które straciły majątek wskutek złego wykonywania komunistycznego prawa) i jej formy (tylko do świadczeń finansowych). Argument za referendum poparł stwierdzeniem, że to obywatele bezpośrednio powinni decydować o sprawach, których koszty będą ponosić w przyszłości a nie rząd, mający coraz mniejsze poparcie społeczne<sup>31</sup>.

Stanowisko obu inicjatorów było poparte zarówno pozytywnymi dla siebie w dużej mierze wynikami badania opinii publicznej odnośnie do zakresu i form reprivatyzacji, jak również malejącym poparciem dla rządu J. Buzka, który od połowy 2000 roku stał się rządem mniejszościowym AWS. Ocena działania rządu koalicyjnego przez obywateli z każdym miesiącem pogarszała się: o ile w lutym 1999 roku politykę koalicji popierało 34% obywateli, to w styczniu 2000 roku było to 28%, zaś w maju 2000 roku – 21%. Wzrastało za to negatywne nastawienie do działań ówczesnych władz: w lutym 1999 roku rząd miał 53% przeciwników, w styczniu 2000 roku – 58%, zaś w maju 2000 roku – 64%. Pozytywna ocena działań rządu mniejszościowego nieco wzrosła (jesienią 2000 roku

<sup>30</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji [...]”.

<sup>31</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum zakresu [...]”.

wynosiła 23-25%) a negatywna zmalała (60-59%), jednak zwolennicy inicjatywy mieli mocny atut, aby oskarżyć rząd, że nie realizował woli ogółu<sup>32</sup>.

Debatę nad wnioskiem LPR przeprowadzono na posiedzeniu 34 (12 XI 2002 roku). Marek Kotlinowski uzasadniał go potrzebą obrony polskich nieruchomości przed możliwością wykupienia ich przez obywateli innych państw. Uważał, że jeśli nie zagwarantowałyby się prawnie zakazu sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom, wówczas ci, jako znacznie bogatsi od Polaków, przejęliby ją i pozabawili obywateli polskich własności, czyniąc z nich podporządkowanych sobie niewolników. Prezes LPR również odwołał się do demokracji bezpośredniej i woli narodu, który w tak ważnych sprawach jak polska własność powinien sam zdecydować o swoim losie. Uznał, że rząd nie może bać się ani lekceważyć opinii obywateli, którym ma obowiązek służyć<sup>33</sup>.

LPR miała trudniejsze zadanie jako partia opozycyjna niż PSL i SLD, ponieważ większość obywateli popierała akcesję do UE i z każdym miesiącem liczba zwolenników wzrastała: z 57 do 61% między lipcem a listopadem 2002 roku. Politycy narodowi sądzili jednak, że przekonają do siebie osoby, które źle oceniały politykę rządu L. Millera. W drugiej połowie 2002 roku liczba osób krytykujących rząd była większa niż wspierających go, chociaż i ta proporcja zmieniała się na korzyść koalicji rządzącej. W lipcu 27% osób pozytywnie i 56% negatywnie wypowiadało się na temat rządu, ale pięć miesięcy później ten stosunek wynosił 35 do 47%. Dawało to nadal nadzieję, że niechęć społeczeństwa do rządu przekona większość parlamentarną do zgody na przeprowadzenie referendum<sup>34</sup>.

Debata nad wnioskiem „Solidarności” odbyła się na posiedzeniu 11 Sejmu 30 III 2012 roku. P. Duda nie kwestionował samej zasady podwyższenia wieku emerytalnego w kontekście wydłużania się przeciętnego wieku życia, natomiast uważał, że tę zmianę powinny poprzedzić reformy społeczno-ekonomiczne. Do nich zaliczał stworzenie takich warunków pracy, które umożliwiłyby pracownikom bezpieczne osiągnięcie wieku emerytalnego, m.in. zapewnienie opieki zdrowotnej, gwarancji zatrudnienia w okresie przedemerytalnym oraz materialnych bodźców, skłaniających ludzi do dalszego zatrudnienia. Stwierdził, że dopóki rząd tego nie zrealizuje, zmiana wieku emerytalnego jest szkodliwa, ponieważ może generować dodatkowe koszty w postaci rent inwalidzkich czy zasiłków dla

---

<sup>32</sup> SI CBOS, „Stosunek do rządu w lutym”, luty 2000; „Stosunek do rządu tuż przed kryzysem koalicyjnym”, maj 2000; „Opinie o działalności rządu, prezydenta i parlamentu”, listopad 2000 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>33</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia [...]”.

<sup>34</sup> SI CBOS, „Stosunek do rządu i premiera Leszka Millera”, listopad 2002 [dostęp: 1.07.2018].

bezrobotnych. Podobnie jak wcześniejsi pełnomocnicy, podkreślał potrzebę wypowiedzenia się bezpośrednio przez społeczeństwo o tak ważnej kwestii, tym bardziej wskutek negatywnej opinii społecznej odnośnie do proponowanych zmian i spadku poparcia społecznego dla rządu D. Tuska<sup>35</sup>.

Debata nad wnioskiem SRPR odbyła się na posiedzeniu 52 dnia 24 X 2013 roku. Pełnomocnik przekonywał, że wprowadzenie niższego wieku obowiązku szkolnego byłoby szkodliwe dla dzieci ze względu na nieprzystosowanie szkół do przyjmowania sześciolatków oraz brak odpowiedniego potencjału psychicznego u wielu osób w tym wieku, aby mogły zacząć edukację szkolną. Zarzucał również niefunkcjonalność istniejącego systemu edukacji, uważając, że gimnazja i trzyklasowe licea nie sprawdziły się jako ośrodki oświaty i wychowania. Tragiczna sytuacja w oświacie wymagała zapytania o opinię społeczeństwa, czy nadal popiera istniejące i wprowadzane zmiany, czy też chce ich odrzucenia<sup>36</sup>.

Wnioskodawcy, żądając przeprowadzenia referendum, opierali się na negatywnym stosunku opinii publicznej do proponowanych zmian i spadającym poparciem dla koalicji PO-PSL. Na przełomie 2011 i 2012 roku (grudzień-luty) liczba zwolenników rządu obniżyła się z 44 do 32%, zaś wzrosła liczba przeciwników: z 29 do 38%. Ponadto większa część społeczeństwa uważała, że działania drugiego rządu PO-PSL przyniosą raczej pogorszenie (37%) niż poprawę sytuacji (28%)<sup>37</sup>. Również w 2013 roku stosunek do ówczesnej koalicji był negatywny. Między kwietniem a lipcem liczba osób pozytywnie oceniających rządzących, wynosiła 22-23%, natomiast krytycy rządu stanowili 65-66%<sup>38</sup>.

Debata nad wnioskiem ZNP odbyła się na 44 posiedzeniu Sejmu (20 VI 2017 roku). S. Broniarz uzasadniał inicjatywę tym, że proponowane przez rząd B. Szydło zmiany spowodują negatywne skutki dla edukacji. Wśród nich wymieniał: chaos organizacyjny spowodowany restrukturyzacją szkół, masowe zwalnianie nauczycieli, brak stabilizacji edukacyjnej uczniów w wyniku zmian programowych, złe podstawy programowe zawarte w nowej reformie. Uważał, że nauka jest na tyle ważną dziedziną, że o jej kształcie powinno decydować społeczeństwo bezpośrednio i zająć stanowisko, czy chce proponowanych przez rząd zmian, czy też je odrzuca<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczący powszechnego wieku [...]”.

<sup>36</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu [...]”.

<sup>37</sup> SI CBOS, „Stosunek do nowego rządu Donalda Tuska”, grudzień 2011; „Dalszy spadek notowań rządu”, luty 2012 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>38</sup> SI CBOS, „Stosunek do rządu w lipcu”, lipiec 2013 [dostęp: 1.07.2018].

<sup>39</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy reformy [...]”.

Powyższy wniosek był jedynym, w którym inicjatorzy nie mogli się powołać na opinię publiczną. Większość społeczeństwa popierała bowiem reformę edukacji, a zastrzeżenia miała do niektórych szczegółowych rozwiązań. Również stosunek do rządu według badań CBOS był pozytywny. W pierwszych miesiącach 2017 roku (luty-kwiecień) zwolennicy rządu liczyli 37-38%, a przeciwnicy 33-35%. Podobnie było z oceną działań rządzących. Wprawdzie między styczniem a kwietniem liczba osób dobrze oceniających gabinet obniżyła się, ale tylko o 2% (z 50 do 48%), a liczba krytyków wzrosła też o 2% (z 39 do 41%), jednak cały czas była widoczna przewaga pozytywnych aspektów funkcjonowania rządu B. Szydło nad negatywnymi<sup>40</sup>.

#### 5. STANOWISKO RZĄDÓW I OSTATECZNY EFEKT PROCESU REFERENDALNEGO

O ile wnioskodawcy powoływali się na wolę suwerena i obowiązek przyznania mu prawa do bezpośredniego podejmowania decyzji w wielu istotnych kwestiach, o tyle rządzący za każdym razem uważali, że to oni zostali wybrani przez obywateli do sprawowania rządów w ich imieniu i tego przywileju się nie zrzekną. Za każdym razem podkreślali również fakt działania poszczególnych rządów na rzecz ogółu oraz posiadania odpowiedniej wiedzy i kompetencji przez członków gabinetu do rozwiązywania nawet najtrudniejszych problemów. Wszelkie wnioski referendalne traktowali natomiast jako przejaw populizmu i demagogii, grania na niskich instynktach i wykorzystywania przez opozycję ludzkiej niewiedzy i emocji antyrządowych do tego, by osłabić pozycję koalicji i zdobyć poparcie społeczne, istotne przy kolejnych wyborach parlamentarnych lub samorządowych.

Pierwszym przykładem na powyższe twierdzenie była debata nad wnioskiem PSL. Przedstawiciele koalicji rządzącej bronili swojego stanowiska w kwestii zmiany struktury własnościowej lasów państwowych, twierdząc, że w wyniku zmian w projekcie ustawy zrezygnowano z pomysłu ich prywatyzacji i reprivatyzacji. Uznali za zasadne rozwiązanie kwestii reprivatyzacyjnych jako zaodroczenie za wyrządzone szkody. Zdaniem przedstawicieli rządu wykup bonów reprivatyzacyjnych przez PGL LP nie zrujnowałby finansowo tego podmiotu, ponieważ dysponował on odpowiednimi środkami pochodzącymi z działalności gospodarczej. Według nich referendum było złym pomysłem ze względów: 1) ekonomicznych, ponieważ generowało zbyt duże koszty, zaś zaoszczęd-

---

<sup>40</sup> SI CBOS, „Stosunek do rządu przed głosowaniem nad wotum nieufności”, kwiecień 2017 [dostęp: 1.07.2018].

dzone pieniądze lepiej było przeznaczyć na gospodarkę leśną, oraz 2) politycznych, ponieważ ludzie nie mają odpowiedniej wiedzy, aby decydować o tak skomplikowanych kwestiach jak gospodarka. Głosowanie w dniu 26 V 2000 roku zakończyło się porażką wnioskodawców. Za wnioskiem opowiedziało się 180 posłów (głównie SLD – 143 i PSL – 20), przeciw natomiast 217 (głównie AWS – 158 i UW – 52)<sup>41</sup>.

Podobnie zachowali się przedstawiciele obu partii w debacie nad wnioskiem PSL i SLD, chociaż od kilku miesięcy UW była w opozycji. Uważali za konieczne naprawienie krzywd wyrządzonych przez władze Polski Ludowej obywatelom, do jakich zaliczano, uznane za bezprawne, wszelkie nacjonalizacyjne akty prawne w latach 1944-1962. Jednocześnie uspokajali, że koszty reprivatyzacyjne wyniosą co najwyżej połowę tego, ile Skarb Państwa musiałby zapłacić poszczególnym właścicielom lub ich spadkobiercom w wyniku wyroków sądowych. Podobnie jak przy poprzedniej debacie, argument przeciwko referendum dotyczył wysokości jego kosztów oraz braku wiary w rozsądek obywateli do podejmowania decyzji. Głosowanie w dniu 16 XI 2000 roku zakończyło się porażką inicjatorów. Za wnioskiem opowiedziało się 190 posłów (głównie SLD – 151 i PSL – 25), przeciw było 228 posłów (głównie AWS – 166 i UW – 50)<sup>42</sup>.

Trzecim przejawem nieliczenia się rządzących z wnioskodawcami była postawa koalicji PO-PSL. W debacie nad inicjatywą Solidarności reprezentanci PO nazwali wniosek awanturnictwem politycznym i przejawem nieodpowiedzialności, argumentując, że pozytywna odpowiedź społeczeństwa na tak postawione pytanie doprowadziłaby do kryzysu finansowego w przyszłości ze względu na powiększającą się liczbę emerytów wobec osób aktywnych zawodowo. Uznali ewentualną kampanię referendalną za możliwość podjęcia przez część środowisk opozycyjnych działań skrajnie populistycznych i demagogicznych, opartych na kłamstwie i fałszowaniu rzeczywistości, co skutkowałoby oszukaniem obywateli i podjęciem przez nich szkodliwej decyzji. Przedstawiciel PSL, chociaż był przeciwny wnioskowi, obiecał w imieniu koalicji rządzącej podjęcie działań prorodzinnych i prospołecznych, które zrekompensują obywatelom wydłużenie wieku emerytalnego. W głosowaniu, które odbyło się 30 III 2012 roku, za wnioskiem opowiedziało się 180 posłów (głównie PiS – 134 i SLD – 26), przeciwnych było 233 (głównie PO – 205 i PSL – 26)<sup>43</sup>.

Koalicja PO-PSL podobnie zachowała się podczas debaty nad wnioskiem SRPR. Jej przedstawiciele wyjaśniali, że wcześniejsza edukacja dzieci daje moż-

<sup>41</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji [...]”.

<sup>42</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum zakresu [...]”.

<sup>43</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczący powszechnego wieku [...]”.



liwość wcześniejszego zdobywania przez nich wiedzy i kompetencji, potrzebnych we współczesnym świecie, dzięki którym mogłyby w dorosłym życiu lepiej realizować się w życiu zawodowym. Bronili również systemu edukacji, twierdząc, że dzięki nim podniósł się poziom nauczania, a Polska była postrzegana jako kraj sukcesu edukacyjnego w Europie. Ich zdaniem wniosek referencjalny oparty był na kłamstwie i próbie oszukania społeczeństwa odnośnie do prawdziwej sytuacji w polskiej oświacie oraz służył uzyskaniu wyłącznie korzyści politycznych przez opozycję. Zgoda na referendum i jego wynik zgodny z intencjami wnioskodawców w wyniku okłamania społeczeństwa miały przyczynić się do stopniowego upadku polskiej edukacji. Głosowanie odbyło się na 53 posiedzeniu (8 XI 2013 roku). Za wnioskiem opowiedziało się 222 posłów (głównie PiS – 136, Twój Ruch – 35 i SLD – 25), przeciw było 232 (głównie PO – 202 i PSL – 27)<sup>44</sup>.

Przejęcie władzy przez PiS nie oznaczało, że nowy rząd będzie bardziej przychylny wnioskowi referencjalnemu. Okazało się to podczas debaty nad wnioskiem ZNP. W obronie reformy edukacji stanęli przedstawiciele partii rządzącej. Ich zdaniem zmiany miały zapewnić wzrost jakości kształcenia w szkołach oraz dostosowywać edukację do nowej rzeczywistości, ponieważ dotychczasowy system się nie sprawdził. Uznali kampanię w sprawie referendum za przejaw demagogii i populizmu, zarzucając opozycji chęć okłamania społeczeństwa odnośnie do prawdziwych skutków reformy edukacji. Przedstawiciele PiS zgodzili się jednak na dalsze procedowanie nad wnioskiem. W głosowaniu 22 VI 2017 roku 441 posłów opowiedziało się za skierowaniem wniosku do Komisji Ustawodawczej. Nikt nie był przeciw. Posiedzenie w KU odbyło się 19 VII 2017 roku, podczas którego ustalono termin przeprowadzenia referendum na 17 IX 2017 roku. Ponowna debata miała miejsce podczas 46. posiedzenia Sejmu (20 VII 2017 roku). Wówczas przedstawiciel PiS zarzucił wnioskowi, że zawarte w nim pytanie nie było konkretne, więc jako takie nie mogło być przekazane do głosowania obywatelom. W głosowaniu, które odbyło się tego samego dnia, za referendum zagłosowało 210 posłów (głównie PO – 134, Kukiz'15 – 28, Nowoczesna – 25 i PSL – 14), przeciwnych było 236 (głównie PiS – 232)<sup>45</sup>.

W jednym przypadku koalicja rządząca (PO-PSL) nie przedstawiła argumentów na swoją obronę. Było to w związku z inicjatywą PiS. Mimo skierowania wniosku do czytania na forum Sejmu, debata nigdy się nie odbyła. Przyczyną

---

<sup>44</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu [...]”.

<sup>45</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy reformy [...]”.

było dwukrotne odrzucenie wniosku PiS, aby włączyć debatę do porządku obrad – najpierw 17 XII 2014 roku, następnie 25 VI 2015 roku<sup>46</sup>.

Jedynym wyjątkiem od zasady sprzeciwiania się całej koalicji rządzącej wnioskowi referendalnemu była debata nad inicjatywą LPR. Przeciwnie temu były SLD i UP, których reprezentanci uznali pytanie za demagogiczne i godzące w ideę integracji europejskiej oraz zasadę wolnego rynku. Zapowiedzieli jednak pracę nad ochroną polskiej własności przed spekulacyjnym obrotem i wykorzystywaniem jej niezgodnie z polskim interesem. Ich zdaniem zamiast przeprowadzać kosztowne referendum, należało zaoszczędzone środki przeznaczyć na reformę rolnictwa. Inicjatywę poparło natomiast PSL, uważając, że w tak istotnych kwestiach to społeczeństwo powinno bezpośrednio podjąć decyzję. Podczas głosowania 13 XI 2002 roku za wnioskiem opowiedziało się 131 posłów (głównie Samoobrona RP – 41, PSL – 33, LPR – 30 i PiS – 16), a przeciw – 254 (głównie SLD – 186, PO – 46 i UP – 13)<sup>47</sup>.

\*

Instytucja ogólnokrajowej obywatelskiej inicjatywy referendalnej w Polsce istnieje od 1995 roku. Przez 23 lata, do 31 XII 2018 roku, wykorzystano ją jednak tylko siedem razy. Żadna z inicjatyw nie zakończyła się powodzeniem. Pięć wniosków odrzucono po pierwszym czytaniu, jeden – po drugim czytaniu, zaś jeden w ogóle nie był rozpatrywany na posiedzeniu Sejmu.

Analizując wszystkie procesy związane z obywatelskimi wnioskami referendalnymi, można zauważyć trzy zasadnicze cechy. Po pierwsze, były one inicjowane przez środowiska opozycyjne – zarówno partie polityczne (PSL, LPR, PiS, SLD), jak i organizacje społeczne (ZNP, NSZZ „Solidarność”, SRPR), które w ten sposób chciały zmusić rządzących do realizacji swoich postulatów. Po drugie, wnioskodawcy za każdym razem powoływali się na prawo suwerena – narodu do bezpośredniego podjęcia decyzji o kwestiach zawartych we wnioskach, ponieważ poruszane w nich problemy uważali za szczególnie istotne dla przyszłości państwa i obywateli. W niemal wszystkich przypadkach argumentowali, że ich stanowisko jest zgodne z opinią większości społeczeństwa, zaś rządy, mając coraz mniejsze poparcie wśród obywateli, miały obowiązek odwoływać się do woli narodu, a nie samodzielnie podejmować decyzje. Po trzecie,

---

<sup>46</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa [...]”.

<sup>47</sup> SI Sejm, „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia [...]”.

rządzący uważali inicjatywy referendalne za przejaw demagogii, twierdząc, że to oni, jako eksperci, lepiej wiedzą, co dla państwa i obywateli jest lepsze, niż ogół społeczeństwa, który można oszukać i zmanipulować. W efekcie każda próba kończyła się odrzuceniem wniosku referendalnego, skutkując zniechęceniem do podejmowania kolejnych działań.

Należy zauważyć, że postępowanie środowisk politycznych wobec obywatelskich inicjatyw referendalnych może w jakimś stopniu potwierdzać hipotezę, że były one przejawem populizmu. Te same środowiska, które będąc w opozycji, żądały od rządzących słuchania się woli obywateli (PSL w latach 2000 i 2017, SLD w latach 2000 i 2012-2013, PiS w latach 2002 i 2012-2013 oraz PO w 2017 roku), nie miały ochoty realizować swojego postulatu, gdy zostały partiami rządzącymi (SLD w 2002 roku, PO i PSL w latach 2012-2013 i PiS w 2017 roku). Wykorzystywały ten instrument tylko wtedy, gdy nie mogły w sposób parlamentarny przeprowadzić swoich przedsięwzięć. Musiały wtedy odwoływać się do obywateli, aby uzyskać lub odzyskać poparcie elektoratu, dyskredytując rządzących i pokazując się na ich tle jako prawdziwi obrońcy społeczeństwa.

## BIBLIOGRAFIA

### Opracowania naukowe

- BANASZAK B., PREISNER A., Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie, Wrocław: Wydawnictwo UWr 1993.
- BANKOWICZ M., Demokracja. Zasady, procedury, instytucje, Kraków: Wydawnictwo UJ 2006.
- GRABOWSKA S., Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich, Rzeszów: Wydawnictwo UR 2009.
- KUCIŃSKI J., Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej, Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna 2005.
- MARCZEWSKA-RYTKO M., Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2001.

### Źródła

- Dziennik Ustaw.
- Monitor Polski.
- Strona internetowa Centrum Badania Opinii Społecznej, <http://www.cbos.pl>
- Strona internetowa Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>

OBYWATELSKA INICJATYWA REFERENDALNA W III RZECZYPOSPOLITEJ  
NA POZIOMIE OGÓLNOKRAJOWYM

S t r e s z c z e n i e

Artykuł stanowi analizę obywatelskiej inicjatywy referendalnej w Polsce na poziomie ogólnokrajowym. Jego celem jest weryfikacja dwóch hipotez. Pierwsza z nich zakłada, że inicjatywa ta jest wykorzystywana jedynie przez opozycję polityczną w celu: 1) próby wywarcia wpływu na rządzących, aby zrealizowali jej postulaty programowe, oraz 2) pokazania się społeczeństwu jako ta siła, która reprezentuje je, w przeciwieństwie do stronnictw tworzących rząd. Zgodnie z drugą hipotezą strona rządząca traktuje tę formę demokracji jako instrument populistycznej i demagogicznej walki o władzę, niemającej nic wspólnego z dobrem społecznym.

**Słowa kluczowe:** obywatelska inicjatywa referendalna; polski system polityczny.

THE CIVIL REFERENDUM INITIATIVE  
IN 3<sup>RD</sup> REPUBLIC OF POLAND AT THE COUNTRYWIDE LEVEL

S u m m a r y

The article is analysis the institution of the civil referendum initiative in Poland at the countrywide level. Its target is verification two hypothesis: 1) initiative is used only by political opposition, which wants to influence government and show society as party representing its interests, 2) government think this form of democracy as instrument of populist struggle of power.

**Key words:** civil referendum initiative; Polish political system.