

PIOTR UZIĘBŁO

Grzegorz Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2021, ss. 183

Problematyka referendalna należy do obszarów badawczych, które od pewnego czasu są intensywnie eksploatowane przez przedstawicieli doktryny zarówno prawa konstytucyjnego, jak i nauk politycznych. Co interesujące, nie przekłada się to na prodemokratyczne zmiany w obrębie prawa referendalnego w Polsce, które w dalszym ciągu może być uznane za zachowawcze, w nienależyty sposób gwarantujące realną możliwość wykonywania władzy zwierzchniej przez zbiorowy podmiot suwerenności. Publikacja Grzegorza Kryszewskiego w swoisty sposób wpisuje się w obie te sfery problemowe, gdyż z jednej strony stanowi głos przedstawiciela nauki o charakterze teoretycznym, z drugiej zaś głos krytycznie oceniający polskie rozwiązania normatywne dotyczące referendum, przede wszystkim referendum ogólnokrajowego (lokalnego w mniejszym stopniu). Można powiedzieć, że recenzowana monografia stanowi podsumowanie problematyki badawczej, która była widoczna w opracowaniach Autora z ostatnich kilku lat.

Z natury *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej* nie miało być monografią kompleksową, która dokonuje dogłębnej analizy teoretycznej oraz dogmatycznej. Białostocki badacz skoncentrował się bowiem na kilku – w jego ocenie – najistotniejszych kwestiach, co zasługuje na aprobatę, tym bardziej, że ich dobór uznać należy nie tylko za aktualny, ale często również taki, który był przedmiotem dyskursu naukowego w publikacjach wydanych stosunkowo niedawno. Taka konstrukcja pracy pozwala na uniknięcie powtórzeń, a także ponownego wyważania już wcześniej otwartych drzwi. Stanowi ona natomiast cenny głos w dyskusji, z którym – wyprzedzając – nie

zawsze się zgadzam, ale stanowiący istotny wyznacznik kierunku dalszej debaty naukowej. Przy okazji dodam jednak, że kompleksowa analiza rozwiązań dotyczących referendum w Polsce wydaje się obecnie uzasadniona, gdyż od ukazania się ostatniej pozycji o takim charakterze minęło już ponad dwadzieścia lat¹.

Autor wyraźnie wskazał we *Wstępie* cele przygotowanego dzieła. Po pierwsze, jest nim scharakteryzowanie instytucji referendum jako procedury demokracji bezpośredniej, co ma przede wszystkim charakter porządkujący. Po drugie, „wskazanie, jakie rozwiązania prawne, postulowane normatywne standardy, mogłyby najpełniej stymulować wytworzenie się warunków do pełnienia przez referenda oczekiwanej od nich roli urzeczywistniania zwierzchniej władzy konstytucyjnego podmiotu suwerenności” (s. 9). Po trzecie wreszcie, konfrontacja tych standardów z aktualnymi regulacjami polskiego prawa wyborczego. Tak określone cele można uznać za istotne z perspektywy obecnego stanu badań nad referendum w Polsce.

Jeśli chodzi o systematykę recenzowanej monografii, to Grzegorz Kryszewski – mając na względzie powyższe cele badawcze – podzielił publikację na cztery rozdziały, w dużej mierze zakreślając tym samym cztery podstawowe problemy badawcze. Pierwszy rozdział został poświęcony referendum jako formie demokracji bezpośredniej, zresztą w ocenie autora – formie podstawowej, z racji marginalnego znaczenia innych narzędzi demokracji bezpośredniej zaliczanych. W tej części koncentruje się on także na relacjach, jakie zachodzą pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską, a także na możliwych kierunkach rozwoju demokracji bezpośredniej. Jest to szczególnie ważne z racji daleko idących rozbieżności doktrynalnych dotyczących pojmowania demokracji bezpośredniej, a także – choć stosunkowo rzadko – pojawiających się głosów, które kwestionują możliwość zaliczenia demokracji poprzez referendum do demokracji bezpośredniej².

Rozdział drugi można uznać za rozdział wprowadzający, w którym pojawiają się podstawowe elementy konstrukcyjne charakteryzujące instytucję referendum. W dużej mierze mają one na celu dokonanie systematyzacji poglądów doktrynalnych, choć można też znaleźć elementy w pewnym sensie nowe w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. Przede wszystkim za takie należy uznać próbę dekodowania funkcji referendum i projekcje

¹ M. Jabłoński, *Referendum...*

² Chociażby pogląd taki wyraża G. Sartori, *Teoria...*, s. 146–147.

przyszłości referendum, które to elementy stanowią odrębne podrozdziały recenzowanej pozycji.

Z perspektywy standardów referendum istotne znaczenie ma rozdział trzeci poświęcony *Kodeksowi dobrej praktyki referendalnej*. Akt ten był już przedmiotem kilku opracowań artykułowych³, jednak jego analiza dokonana przez Grzegorza Kryszewskiego jest w tym wypadku znacząco pogłębiona w stosunku do powyższych pozycji. Dodatkowym walorem jest odniesienie się do zmian, które nastąpiły w rzeczonym *Kodeksie* w 2020 r. *Kodeks* co prawda stanowi jedynie zalecenia dla państw członkowskich Rady Europy, jednak cały szereg zawartych w nim wytycznych powinien zostać uwzględniony w debacie o potrzebie zmian w polskim prawie referendalnym, tym bardziej, że nie jest ono wolne od istotnych wad i niedociągnięć, które czynią z głosowania ludowego instytucję fasadową.

Wreszcie ostatni rozdział koncentruje się już na krytycznej analizie wybranych aspektów polskich ustaw referendalnych. Ograniczenie się do tylko niektórych spraw jest w pełni uzasadnione. Nie byłoby sensowne dokonanie badań odnoszących się do kwestii, które nie tylko nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, ale także nie stwarzają problemów praktycznych. Zresztą dobór problemów, na których skoncentrował się Autor – widoczny w systematyce pracy – także zasługuje na uznanie, bo – również w mojej ocenie – są to problemy kluczowe dla zrozumienia zalet i wad polskich unormowań referendalnych.

Mankamentem monografii jest natomiast brak podsumowania, w którym znalazłyby się liczne postulaty zgłaszane przez Autora. Dokonanie takiej systematyzacji owych wniosków byłoby nie tylko korzystne z perspektywy czytelnika, ale także wskazywałoby na istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne recenzowanej pozycji, które to znacznie jest niewątpliwe. Zakończenie takie stanowiłoby doskonale zwieńczenie recenzowanej pozycji, szczególnie że obecnie kończy się ona dosyć niespodziewanie, bez jednoznacznego wypunktowania wniosków wynikających z rozważań Grzegorza Kryszewskiego.

Przechodząc do szczegółowych uwag merytorycznych, na wstępie trzeba zauważyć, że recenzowana publikacja stanowi cenny głos dotyczący normatywnej sfery referendum ogólnokrajowego i lokalnego. Jednocześnie w wielu miejscach wręcz prowokuje do dyskusji naukowej, którą zresztą będę próbował podjąć w niniejszym opracowaniu. Już na wstępie dotyczy to umiejscowienia przez Grzegorza Kryszewskiego referendum na tle innych

³ Np. G. Kryszewski, *Kodeks...*, s. 623–636; P. Uziębło, *Kodeks...*, s. 171–181.

instrumentów partycypacji społecznej. Generalnie Autor opowiada się za wąskim rozumieniem pojęcia demokracji bezpośredniej, zaliczając do niej wyłącznie te mechanizmy, które „mają charakter władczy, czyli takich, które umożliwiają im podejmowanie ostatecznych, niepodważalnych decyzji dotyczących spraw publicznych o charakterze rzeczowym” (s. 26). Tak przyjęte rozumienie owego pojęcia przesądza, że – w mojej ocenie słusznie – pomija on w tym wyliczeniu, jako narzędzia demokracji bezpośredniej, mechanizmy jedynie niewiążące, jak chociażby konsultacje ludowe czy pośrednią inicjatywę ludową. Warto dodać, że nie zalicza on też do form demokracji bezpośredniej *recall* (odwołania), uznając je za sprawę personalną, a więc ściśle związaną z zasadą reprezentacji politycznej. Uważam jednak, że teza ta jest dyskusyjna, szczególnie jeśli spojrzeć na problem *recall* z perspektywy klasycznej, jako formę odwołania nie całego organu, lecz jedynie pojedynczych przedstawicieli. W kontekście narzędzi partycypacji godzi się również dodać, że w wyniku dalszych ograniczeń znaczenia zgromadzeń ludowych w szwajcarskich kantonach na chwilę obecną pozostały one już wyłącznie w dwóch takich podmiotach: Glaris i Appenzell Innerrhoden, a nie – jak zostało zauważone w monografii – w pięciu kantonach (s. 15).

O ile Grzegorz Kryszewski odrzuca wyróżnienie osobnej kategorii w postaci demokracji semibezpośredniej, to jednak postuluje uznanie trzeciej „płaszczyzny urzeczywistniania suwerenności narodu” (s. 27). Według niego stanowi ją możliwość inspiracji i wyrażania opinii w przedmiocie sprawowania władzy publicznej. Specyficzny jest jednak katalog instytucji, które zalicza on do tej formy partycypacji. Między innymi wskazuje na inicjatywę ludową (bez wyodrębnienia w jej ramach inicjatywy bezpośredniej i pośredniej), a także na weto ludowe. Szczególnie interesujące jest odejście od traktowania weta ludowego jako narzędzia demokracji bezpośredniej. Autor zauważa, że dopiero potencjalne referendum z nim powiązane mogłoby być zaliczane do tej kategorii. Jest to o tyle znamienne, że instytucję *appellation of sentence*, która ma podobny charakter do weta ludowego (z tym że dotyczy ona rozstrzygnięć sądowych) przyporządkowuje on już do mechanizmów demokracji bezpośredniej.

Można odnieść wrażenie, że Autor wiąże przyszłość demokracji bezpośredniej w dużej mierze ze wzrostem znaczenia nowych technologii umożliwiających komunikowanie się na odległość. Nie jest to oczywiście teza oryginalna, choć doświadczenia związane chociażby z próbą uchwalenia

nowej ustawy zasadniczej Islandii nie są aż tak zachęcające⁴. Niemniej jednak nowoczesne narzędzia zapewniające komunikację na odległość trzeba uznać za znacznie zwiększające szansę na poznanie stanowiska obywateli w sprawach publicznych. Badacz sceptycznie natomiast podchodzi do uznawania za demokrację bezpośrednią nowych narzędzi partycypacyjnych opartych na losowym, reprezentatywnym wyborze obywateli do podejmowania rozstrzygnięć metodami deliberyacyjnymi, co można uznać za stanowisko idące nieco pod prąd dominującym obecnie nurtem partycypacjonistów, widzących właśnie w metodach deliberyacyjnych przyszły kształt partycypacji społecznej (s. 43).

Interesująco prezentuje się podrozdział dotyczący zalet i wad referendum jako instytucji partycypacji. Autor w dużej mierze przytacza tu poglądy obu stron, ostrożnie opowiadając się za przewagą plusów referendum nad zagrożeniami płynącymi z jego stosowania, przede wszystkim wynikającymi z wykorzystywania tego narzędzia do wzmacniania rozwiązań antydemokratycznych. Autor zauważa jednak, że referendum ogranicza się w zasadzie jedynie do wyboru jednej z opcji lub odpowiedzi „tak” albo „nie”. Warto byłoby się więc zastanowić, czy nie byłoby zasadne poprzedzanie referendum innymi mechanizmami partycypacyjnymi, najlepiej o charakterze deliberyacyjnym, które mogłyby doprowadzić do wypracowania propozycji rozwiązań poddawanych pod głosowanie ludowe. Tylko w takim przypadku obywatele mogliby być rzeczywistym suwerenem w państwie (s. 67), na co zwraca uwagę Grzegorz Kryszewski.

Rozdział dotyczący kodeksu dobrej praktyki referendalnej ma w zasadzie sprawozdawczy charakter, co oznacza, że trudno kwestionować przywoływane przez Autora treści. Warto jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie, które nie zostały pogłębione w monografii. Pierwsza dotyczy negatywnego stanowiska Komisji Weneckiej do prognozy frekwencyjnej, który – w jej ocenie – zrównuje osoby głosujące negatywnie z tymi, które nie uczestniczą w referendum. Zgodzić się trzeba, że podejście ściśle matematyczne, odwołujące się do liczby głosujących w referendum, a nie liczby głosujących za określonym rozwiązaniem, sprzyja taktycznej absencji, co zresztą było widoczne w większości referendum odwoławczych w polskich samorządach. Po drugie, szerszego komentarza wymagałoby też stanowisko wynikające z Kodeksu dotyczące trwałości rozstrzygnięcia referendalnego (s. 91).

⁴ S. Suteu, *Constitutional...*, s. 260–264.

Warto odnieść się również do kilku problemów sygnalizowanych przez Autora w obrębie konstytucyjnej regulacji referendum w RP. Przede wszystkim zgodzić się trzeba, że zasadniczą jej wadą jest brak występowania referendum obligatoryjnego dotyczącego zmiany ustawy zasadniczej (s. 116–117). Powoduje to daleko idące ograniczenie roli zbiorowego podmiotu suwerenności, zresztą negatywnie wpływając na społeczną legitymizację takiej zmiany. Jedynie fakultatywne referendum, i to w sprawach dotyczących zmian w zakresie regulowanym rozdziałami I, II i XII, trudno uznać za wystarczające. Podobnie nie sposób nie zgodzić się z poglądem, że daleko idącym ograniczeniem roli suwerena jest również niewystępowanie w polskim porządku ustrojowym ustaw referendalnych, a także prewencyjnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny zgodności materii poddawanych pod głosowanie ludowe z Konstytucją RP (s. 122). Wreszcie podzieliłam krytyczną analizę dotyczącą pozbawienia obywateli realnej możliwości doporowadzenia do zarządzenia referendum ogólnokrajowego, zarówno w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, jak i w sprawie zatwierdzenia zmian w ustawie zasadniczej. Postulowany próg jednego miliona osób, które mogłyby złożyć stosowny wniosek tej sprawie, jest w pełni racjonalny i – w mojej ocenie – zasługuje na akceptację.

W dużej mierze podzielam opinię Grzegorza Kryszenia dotyczącą niewłaściwego uregulowania kwestii wiążącego charakteru referendum. Oparcie go na konieczności osiągnięcia wymaganej prawem frekwencji (50% uprawnionych) stanowi – jak już wspomniałem – swoistą zachętę do absencji w głosowaniu grup obawiających się porażki referendalnej. Odejście od takiego wymogu i jednoczesne powiązanie rozstrzygającego charakteru referendum z poziomem poparcia dla proponowanego rozwiązania jest pomysłem właściwym, a także wręcz zachęcającym do uczestnictwa. Taktyczna absencja referendalna nie będzie w tym wypadku wywoływała skutku prowadzącego do braku wiążącego rozstrzygnięcia. Zgadzam się, że poziom poparcia dla takiego rozwiązania powinien być niższy niż połowa uprawnionych do głosowania, a pomysły, aby obniżyć go do 30–40% uprawnionych do głosowania są godne dalszej dyskusji. Podobnie oceniam też postulat stosownego obniżenia wymogów frekwencyjnych w przypadku referendum lokalnych.

Autor krytycznie ocenia także sposób unormowania problematyki implementacji wyniku referendalnego. Jak słusznie wskazuje, „w ustawie nie znajdziemy odpowiedzi m.in. na pytanie, które organy mają realizować to zadanie i w oparciu o jakie konkretnie procedury” (s. 163). Efektem tego jest również niemożność egzekwowania odpowiedzialności z tytułu braku realizacji woli wyrażonej w głosowaniu ludowym. Wszystko to zdecydowanie

osłabia znaczenie mechanizmu referendalnego. Dodatkowo problemem jest też przyjęcie aktów normatywnych, które będą realizować wolę suwerena w sposób zniekształcony czy wręcz zupełnie z nią sprzeczny. Tu również nie przewidziane zostały żadne gwarancje chroniące przed taką działalnością, chociażby w postaci dokonania oceny sposobu implementacji przez np. Trybunał Konstytucyjny, co oczywiście wymagałoby jednak nowelizacji ustawy zasadniczej. Z tymi wadami koresponduje także niewprowadzenie karencji chroniącej na określony czas rozstrzygnięcie referendalne (s. 167). Zresztą podobne niedoskonałości – co słusznie zauważa Grzegorz Kryszewski – występują w ustawie o referendum lokalnym, która także nie gwarantuje pewności implementacji wiążącego rozstrzygnięcia w referendum problemowym.

Recenzowana monografia została przygotowana z dużą starannością. Autor, odwołując się do poglądów innych badaczy, wykorzystuje w niej nie tylko pozycje klasyczne, ale także te najnowsze, włącznie z takimi, które ukazały się dopiero w 2021 r. Całość została poprawnie zredagowana, co powoduje, że w zasadzie wolna jest ona od niedoskonałości stylistycznych czy też tak zwanych literówek, a w konsekwencji jej lektura jest przyjemnością, nie tylko dla specjalistów z zakresu partycypacji, ale także dla osób, które będą zainteresowane zgłębieniem tematu.

Podsumowując, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej* stanowi ważną pozycję w dyskusji o miejscu referendum wśród innych instytucji partycypacji obywatelskiej, a także o wadach i zaletach obecnych rozwiązań normatywnych dotyczących głosowań ludowych. Można byłoby przypuszczać, że tematyka referendalna, będąca stosunkowo często przedmiotem opracowań naukowych, jest już w istotny sposób wyeksploatowana, ale Grzegorz Kryszewski udowodnił, iż w dalszym ciągu mamy do czynienia z kwestiami jej dotyczącymi, które są warte prowadzenia pogłębionych badań. Zresztą nie ma wątpliwości, że Autor wskazuje w niej kolejne problemy, które wymagają rozwinięcia, nie tylko w literaturze prawniczej, ale także politologicznej czy socjologicznej.

Referendum as an institution of direct democracy, Białystok 2021, pp. 183

PIOTR UZIĘBŁO  <https://orcid.org/0000-0003-2473-9240>

Dr hab., prof. Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG.

Bibliografia

- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Kryszeń G., *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998.
- Suteu S., *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, „Boston College International and Comparative Law Review” 2015, vol. 38, no. 2.
- Uziębło P., *Kodeks dobrej praktyki referendalnej a polska regulacja referendum ogólnokrajowego*, w: *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020.