



**OBYWATELE  
DECYDUJA**

# **REFERENDA DLA OBYWATELI**



# REFERENDA DLA OBYWATELI

Instytut Spraw Obywatelskich  
Łódź 2015 r.



Projekt realizowany przy wsparciu Szwajcarii w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Raport został przygotowany w ramach inicjatywy społecznej „Obywatele decydują” ([www.obywateledecyduja.pl](http://www.obywateledecyduja.pl)).

### **REDAKCJA**

Rafał Górski

### **KOREKTA**

Łucja Oś-Goś

### **ZDJĘCIA**

Piotr Skubisz

### **SKŁAD**

Konrad Wójcik

### **WYDAWCA**

Instytut Spraw Obywatelskich  
ul. Pomorska 40, 91-408 Łódź  
tel./fax: 42 630 17 49  
e-mail: [biuro@inspro.org.pl](mailto:biuro@inspro.org.pl)  
[www.inspro.org.pl](http://www.inspro.org.pl)



ISBN 978-83-942311-3-2

Publikacja na licencji Creative Commons by-nc-nd 3.0



Treść raportu można publikować w celach niekomercyjnych z podaniem źródła.  
Wersja elektroniczna publikacji znajduje się na stronie internetowej:  
[www.obywateledecyduja.pl](http://www.obywateledecyduja.pl)

### **WESPRZYJ NAS!**

Wpłać darowiznę – Alior Bank 32 1060 0076 0000 3210 0024 5117  
Przeznacz 1% swojego podatku – KRS 0000191928



# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>Dlaczego referenda dla obywateli?</b>	<b>7</b>
<b>Rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendum</b>	<b>11</b>
<b>Zapis dyskusji z panelu „Referenda krajowe dla obywateli, czyli jakie?”</b>	<b>17</b>
<b>Zapis dyskusji z panelu „Referenda lokalne dla obywateli, czyli jakie?”</b>	<b>35</b>
<b>Warunki dobrej praktyki referendalnej – Komisja Wenecka</b>	<b>65</b>
<b>Spis publikacji na temat referendów</b>	<b>87</b>
<b>O INSPRO</b>	<b>90</b>

---

## O AUTORZE

---



**Rafał Górski**

społecznik, prezes Instytutu Spraw Obywatelskich. Od 1995 roku pełni służbę publiczną m.in. w ramach kampanii na rzecz demokracji bezpośredniej „Obywatele decydują” oraz kampanii „Tiry na tory”. Współpracownik „Tygodnika Solidarność” i portalu WszystkoCoNajważniejsze.pl. Pomysłodawca inicjatywy „Polska Akademia Służby Publicznej”.

---

# WSTĘP

---

Zapraszam Państwa do lektury raportu będącego rezultatem projektu „Referenda dla obywateli”.

W ramach inicjatywy w dniach 7–8 listopada 2015 roku Instytut Spraw Obywatelskich zorganizował spotkanie przedstawicieli środowisk obywatelskich, związkowych i naukowo-badawczych, którego celem było wypracowanie rekomendacji zmian prawnych dotyczących instytucji referendum. Listę rekomendacji prezentujemy w drugiej części raportu.

Z kolei 23 listopada 2015 roku zorganizowaliśmy debatę „Referenda dla obywateli, czyli jakie?” w Centrum PAP w Warszawie. Zaprosiliśmy do rozmowy przedstawicieli organizacji społecznych, Kancelarii Prezydenta, partii politycznych i związków zawodowych. Zapis debaty znajdziecie Państwo w trzeciej części raportu.

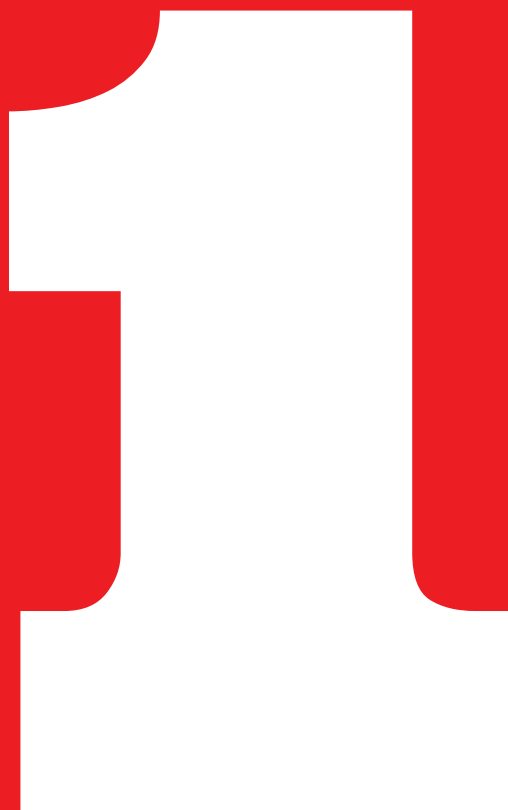
Na koniec zachęcam do zapoznania się z „Warunkami dobrej praktyki referendalnej” przygotowanymi przez Komisję Wenecką.

Rafał Górski  
Prezes Instytutu Spraw Obywatelskich





**DLACZEGO REFERENDA  
DLA OBYWATELI?**



# 1.

## **REFERENDA DLA OBYWATELI, BO DOBRZE ZAPROJEKTOWANY MECHANIZM INSTYTUCJI REFERENDUM ZACHĘCI POLAKÓW DO WIĘKSZEJ AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ**

Referenda, których wyniki będą obligatoryjne dla władz, zmobilizują obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym. Zachęcą do zaangażowania w politykę definiowaną jako roztropna troska o dobro wspólne. Referenda są przestrzenią do samoorganizacji obywatelskiej. Rozwijają kapitał społeczny zaufania i współpracy. Tematy podejmowane w referendach są okazją do rozmów w domu, w miejscu pracy, w szkole.

# 2.

## **REFERENDA DLA OBYWATELI, BO KONSTYTUCJA RP DAJE OBYWATELOM PRAWO DO BEZPOŚREDNIEGO DECYDOWANIA W WAŻNYCH DLA NICH SPRAWACH**

W artykule 4 Konstytucji RP czytamy: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Dzięki referendum, obligatoryjnym i bez progów frekwencyjnych, wyborcy będą mogli bezpośrednio uczestniczyć w procesie stanowienia prawa – niezależnie od tego, czy rządowi lub parlamentowi się to podoba, czy też nie.

# 3.

## **DZIĘKI REFERENDOM POLITYCY WYŁONIENI W WYBORACH BĘDĄ ZMUSZENI DZIELIĆ SIĘ WŁADZĄ Z OBYWATELAMI**

W demokracji parlamentarnej posłowie i senatorowie mają wyłączność na sprawowanie władzy ustawodawczej. Prowadzi to do braku równowagi sił między politykami a obywatelami. Dzisiaj obywatele wybierają polityków, a politycy decydują. Elity polityczne mówią, że rządzą dla obywateli i z ich woli. Pytamy, dlaczego nie chcą rządzić z obywatelami? Korzystać z ich mądrości i aktywności?

# 4.

## **REFERENDA DLA OBYWATELI, BO DZIĘKI NIM GŁOS OBYWATELI JEST LEPIEJ SŁYSZALNY POMIĘDZY WYBORAMI**

Referenda pozwalają obywatelom na docieranie do polityków i opinii publicznej z tematami, którymi decydenci nie chcą się zajmować lub o których nic nie wiedzą. Dzięki referendum ważne potrzeby społeczne nabierają charakteru politycznego. Obywatele nie muszą czekać do kolejnych wyborów ze zmianą prawa. Politycy są zmobilizowani do poważnego traktowania wyborców przez cały okres pełnionej kadencji, a nie tylko na kilka miesięcy przed wyborami.

# 5.

## REFERENDA DLA OBYWATELI, BO REFERENDA ZWIĘKSZAJĄ WŚRÓD OBYWATELI POCZUCIE WŁASNEJ WARTOŚCI I OSŁABIAJĄ POCZUCIE BEZSIŁNOŚCI

Rezultatem referendów jest zmiana wizerunku polityków i obywateli. Politycy przestają być nadzwyczajną i wyjątkową elitą, wręcz kastą, która ma monopol na podejmowanie decyzji w sprawach ważnych dla obywateli. Z kolei wizerunek obywatela biernego, niedojrzałego i niekompetentnego zastępowany jest obrazem obywatela aktywnego, dojrzałego i kompetentnego. Obywatela odpowiedzialnego za swoją małą i dużą Ojczyznę.

# 6.

## REFERENDA DLA OBYWATELI, BO DZIĘKI REFERENDOM ZWIĘKSZA SIĘ ŚWIADOMOŚĆ OBYWATELI NA TEMAT DZIAŁANIA PAŃSTWA. TRUDNIEJ BĘDZIE NIMI MANIPULOWAĆ

Establishment dba o to, żeby utrzymywać mit niekompetentnego obywatela. Wizerunek społeczeństwa niedojrzałego i niezdolnego do podejmowania rozsądnych decyzji. Umiejętności ustawodawcze najlepiej przyswoimy, biorąc udział w procesie legislacyjnym. „Żeby się nauczyć pływać, trzeba wejść do wody”. Warto przypomnieć, że w XIX i XX wieku argumentu o niekompetencji używano przeciwko prawom politycznym dla kobiet.

# 7.

## REFERENDA DLA OBYWATELI, BO DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA UMOŻLIWIA SPRAWOWANIE KONTROLI NAD POLITYKAMI

Decydenci czują oddech obywateli na swoich plecach, kiedy wiedzą, że obywatele mogą w każdej chwili zorganizować referendum. Dzięki temu muszą prowadzić bieżący dialog ze społeczeństwem, dotyczący planowanych zmian, reform, poszczególnych ustaw etc. Bez możliwości odwoływania się do sztampowego hasła, na które rządzący powołują się od 27 lat: „Ludzie nas wybrali, ludzie tego chcą. Jak się nie podoba, to wygrajcie sobie wybory”.

\*\*\*

Prawo referendalne (konstytucja, ustawa o referendum krajowym i lokalnym) powinno być dobrze zaprojektowane przy udziale obywateli. To warunek konieczny, ale niewystarczający do tego, aby referenda były dla obywateli skutecznym i efektywnym narzędziem podejmowania decyzji. **Ważnym czynnikiem demokracji są jawność procesu decyzyjnego oraz media dbające o dobro wspólne.** Bez tego referenda krajowe lub lokalne nie będą działać, bez względu na to, jak dobrze zostaną zaprojektowane.



**REKOMENDACJE  
DOTYCZĄCE ZMIAN  
W POLSKIEJ REGULACJI  
PRAWNEJ INSTYTUCJI  
REFERENDUM**



## Rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendum, wypracowane w czasie roboczego spotkania przedstawicieli środowisk obywatelskich w Warszawie w dniach 6–7 listopada 2015 roku. Spotkanie zostało zorganizowane przez Instytut Spraw Obywatelskich.

### REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE Z INICJATYWY OBYWATELI

1. Możliwość zorganizowania referendum ogólnokrajowego z inicjatywy obywateli nie powinna zależeć od zgody innego organu (sejmu, prezydenta czy senatu). Konsekwencją spełnienia przez obywatelski komitet referendalny, jako inicjatora referendum, formalnych przesłanek konstytucyjnych i ustawowych powinno być obligatoryjne zarządzenie referendum przez uprawniony do tego organ władzy publicznej.
2. Podstawową przesłanką formalną, której spełnienie jest konieczne dla zarządzenia referendum ogólnokrajowego, powinno być zebranie podpisów poparcia pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Proponujemy dwa alternatywne rozwiązania – do rozważenia przez decydentów (konkretną liczbę wymaganych podpisów należy zawrzeć w ustawie, a nie w Konstytucji RP):
  - a) minimum 1 mln podpisów złożonych przez obywateli uprawnionych do udziału w referendum. Zbieranie podpisów nie jest ograniczone terminem;
  - b) minimum 500 tys. podpisów obywateli uprawnionych do udziału w referendum. Proces zbierania podpisów może trwać najwyżej 12 miesięcy od zebrania pierwszego podpisu (każdy obywatel składający swój podpis zaznacza datę dzienną jego złożenia). Podpisy muszą spełniać wymóg regionalizacji, tzn. muszą być zebrane w co najmniej połowie województw. Proponujemy, aby z każdego województwa można było zebrać podpisy w liczbie odpowiadającej maksymalnie dwukrotności odsetka, jaki ogół mieszkańców danego województwa uprawnionych do udziału w referendum stanowi w proporcji do wszystkich mieszkańców kraju uprawnionych do udziału w referendum.
3. Przedmiotem referendum powinno być wyłącznie udzielenie poparcia (uchwalenie) dla konkretnego projektu aktu prawnego.
4. Wynik referendum powinien być wiążący (prowadzić do przyjęcia ustawy) bez względu na frekwencję referendalną.
5. Skutkiem rozstrzygającego wyniku referendum (poparcia większości głosujących dla projektu ustawy) powinno być przyjęcie ustawy referendalnej o mocy prawnej równej ustawie wymienionej w art. 87 Konstytucji RP.
6. Obywatele, którzy zebrali minimum 100 tys. podpisów pod wnioskiem o zarządzenie referendum ogólnokrajowego, powinni mieć prawo do nieodpłatnego dostępu do publicznego radia i telewizji w celu promocji tematyki referendum



i apelu o poparcie przez obywateli wniosku o jego przeprowadzenie. Powinny znaleźć zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczące audycji referendalnych.

7. Obywatele inicjujący referendum ogólnokrajowe powinni mieć prawo skonsultowania projektu ustawy referendalnej ze służbami prawnymi Kancelarii Sejmu.
8. Okres kampanii referendalnej w mediach publicznych (radiu i telewizji) powinien ulec wydłużeniu do 3 miesięcy przed terminem referendum (z pozostawieniem okresu ciszy referendalnej zgodnie z obowiązującą regulacją prawną).
9. Przygotowana przez inicjatorów referendum informacyjna broszura referendalna w formie pliku PDF powinna podlegać obowiązkowej publikacji na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej w dniu rozpoczęcia kampanii referendalnej wskazanym w poprzednim punkcie. Broszura referendalna powinna zawierać w szczególności: pełną treść projektu ustawy, zwięzłe streszczenie skutków przyjęcia ustawy, zwięzłą prezentację konsekwencji głosu „za” lub „przeciw”, argumenty zwolenników i przeciwników przyjęcia ustawy.
10. Referendum (referenda) z inicjatywy obywateli powinno odbywać się tylko raz w roku, 11 listopada.
11. Należy zakazać zarządzania referendum na dzień przypadający w okresie 3 miesięcy przed terminem i po terminie wyborów.

## REFERENDUM LOKALNE Z INICJATYWY OBYWATELI

1. Referendum powinno być ważne niezależnie od tego, ile uprawnionych do głosowania wzięło w nim udział (z wyjątkiem odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – zob. pkt 3).
2. Referendum lokalne z inicjatywy obywateli, z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), powinno się przeprowadzać na wniosek mieszkańców uprawnionych do udziału w referendum poparty odpowiednią liczbą ich podpisów:
  - a) w jednostkach do 20 tys. mieszkańców: minimum 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców j.s.t.;
  - b) w jednostkach od 20 do 100 tys. mieszkańców: minimum 2 tys. podpisów uprawnionych mieszkańców, powiększone o 8% liczby mieszkańców przekraczającej 20 tys.;
  - c) w jednostkach powyżej 100 do 500 tys. mieszkańców: minimum 10 tys. podpisów uprawnionych mieszkańców, powiększone o 6% liczby mieszkańców przekraczającej 100 tys.;
  - d) w jednostkach powyżej 500 tys. mieszkańców: minimum 16 tys. podpisów uprawnionych mieszkańców, powiększone o 4% liczby mieszkańców przekraczającej 500 tys.
3. Referendum z inicjatywy obywateli w sprawie odwołania organu j.s.t. powinno się przeprowadzać, jeżeli wniosek mieszkańców uprawnionych do udziału w referendum został poparty podwójną liczbą podpisów określonych w pkt 2 a)–d).
4. Wykaz przykładowych materii referendum lokalnego wymienionych w ustawie należy uzupełnić o referendum w sprawie uchylecia aktu prawa miejscowego przyjętego przez organ stanowiący j.s.t. (tzw. referendum abrogacyjne).
5. Z ustawy o referendum lokalnym (art. 2 ust. 1 pkt 3) należy usunąć sformułowanie „istotne” określające „sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę” mogących być przedmiotem referendum. Sformułowanie to zawęży materię referendum lokalnego niezgodnie z odpowiednim przepisem Konstytucji RP.
6. W ustawie o referendum lokalnym (art. 2 ust. 1 *in fine*) należy dodać wyraz „w szczególności”, dzięki czemu wykaz materii referendalnych będzie miał charakter przykładowy, a nie enumeratywny (zawężający zakres referendum lokalnego określony w Konstytucji RP).
7. Ustawowy termin na zebranie podpisów obywateli popierających wnioski o przeprowadzenie referendum lokalnego należy wydłużyć do 90 dni.
8. Należy znieść wymóg, aby inicjator obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego na swój koszt podawał do wiadomości mieszkańców przedmiot referendum – w sposób zwyczajowo przyjęty (w gminie) czy poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej j.s.t. (w powiecie i województwie). Spełnienie tego wymogu stanowi poważną przeszkodę formalną uniemożliwiającą przeprowadzenie referendum z inicjatywy obywateli.
9. Należy ustawowo określić maksymalny termin, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny ma obowiązek rozpatrzyć skargę kasacyjną na orzeczenie sądu administracyjnego dotyczącego skarg w sprawach referendów lokalnych, a także termin na rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny w przypadku skierowania sprawy przez NSA do ponownego rozpatrzenia. Termin ten powinien wynosić 14 dni, analogicznie do przepisów ustawy dotyczących skarg składanych do sądów administracyjnych na uchwałę organu stanowiącego j.s.t. odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia refe-



rendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu do zarządzenia referendum lub odrzucenia wniosku mieszkańców.

10. Obywatelom inicjującym referendum lokalne należy umożliwić oddelegowanie swoich przedstawicieli do składu terytorialnych komisji referendalnych.

11. Należy wyraźnie zapisać w ustawie o referendum lokalnym, że referendum odbywa się w głosowaniu tajnym. Brak takiego wyraźnego zastrzeżenia może być podstawą do nadużyć.

### SYGNATARIUSZE:

- Piotr Ciompa, Instytut Spraw Obywatelskich
- Rafał Górski, Instytut Spraw Obywatelskich
- Krzysztof Jarząb, Wroclawska Inicjatywa Referendalna
- Adam Kotucha, Demokracja Bezpośrednia
- Janusz Lewandowski, Demokracja Bezpośrednia
- Marek Lewandowski, NSZZ „Solidarność”
- Maciej Łapski, Stowarzyszenie „Polska Społeczna”
- Krzysztof Mazur, Klub Jagielloński
- Lech Mergler, Stowarzyszenie Prawo do Miasta, współinicjator Kongresu Ruchów Miejskich
- Rafał Olszowski, Instytut Aurea Libertas
- Izabela Szląg, Instytut Aurea Libertas
- Tomasz Zakrzewski, Referendumlokalne.pl





**ZAPIS DYSKUSJI  
Z PANELU  
„REFERENDA KRAJOWE  
DLA OBYWATELI,  
CZYLI JAKIE?”,  
KTÓRY ODBYŁ SIĘ 21 LISTOPADA 2015 ROKU  
PODZAS DEBATY „REFERENDA DLA  
OBYWATELI, CZYLI JAKIE?”  
ZORGANIZOWANEJ PRZEZ  
INSTYTUT SPRAW OBYWATELSKICH**



**UCZESTNICY DYSKUSJI:**

1. Piotr Duda, NSZZ „Solidarność”
2. Kazimierz Ujazdowski, Prawo i Sprawiedliwość
3. Marcin Święcicki, Platforma Obywatelska
4. Stanisław Tyszka, Kukiz'15

Gospodarz panelu: Rafał Górski



**Rafał Górski:** Mam pierwsze pytanie do posła Ujazdowskiego, bo jestem ciekawy, jak poseł odnosi się do tych postulatów, które zostały zaprezentowane, ja dodam, że w poprzedniej kadencji współpracowaliśmy bardzo mocno, jeśli chodzi o obywatelską inicjatywę ustawodawczą, też częściowo, jeśli chodzi o referenda. I tutaj pojawia się konkretny pomysł, konkretne zapisy związane z referendum krajowym ze strony obywatelskich organizacji i związków zawodowych. Co pan poseł na to?

**Kazimierz Ujazdowski:** Serdecznie dziękuję za zaproszenie do udziału w dyskusji. Słowo na początek o punkcie wyjścia, bo mam wrażenie, że trochę nie doceniamy tego, co zrobiliśmy. Wprawdzie idea referendum obligatoryjnego na poziomie krajowym nie została wcielona w życie, została zablokowana przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe w głosowaniu parlamentarnym, to mam takie wrażenie, że te inicjatywy wpłynęły w sposób zasadniczy na bieg wydarzeń politycznych w Polsce i na model sprawowania władzy. Dlatego że zarówno inicjatywa Solidarności dotycząca wieku emerytalnego, jak i akcja Stowarzyszenia Ratujmy Maluchy, ze względu na skalę poparcia tych inicjatyw, działając kanałem nieformalnym, to znacząco stworzyły tak silną presję społeczną, że zarówno pan Andrzej Duda, dziś prezydent RP, jak i Prawo i Sprawiedliwość nie tylko solidaryzowały się z tymi inicjatywami, ale w sposób konsekwentny zrealizują te postulaty w najbliższych dniach. Bo to są deklaracje twarde i wiążące. Mówię tu o oddaniu rodzicom prawa do decyzji o tym, czy dziecko idzie do szkoły od szóstego czy siódmego roku życia, i wreszcie wycofanie się z tych przymusowych regulacji dotyczących podwyższenia wieku emerytalnego na zasadzie przymusu. Więc choć nasze postulaty nie zostały spełnione, to siła inicjatyw obywatelskich była tak duża, że w moim przekonaniu nie tylko zdecydowała czy była jednym z czynników decydujących o upadku dawnej władzy, jak i zobowiązały nową władzę na tyle silnie, że te postulaty zostaną wcie-

lone. To jest bardziej refleksja dla politologa niż dla konstytucjonalisty. Konstytucjonalista nie zobaczy tutaj działania instytucji, ale faktycznie te działania okazały się skuteczne w odroczonej terminie, ale skuteczne.

I teraz, jeśli chodzi o rekomendacje przedstawione nam przed chwilą. Ja podtrzymuję wolę działania na rzecz urealnienia referendum w skali całego kraju, bo właściwie z tym mamy do czynienia. Referendum tak ukształtowane, tak skonfigurowane w chwili obecnej jest instytucją martwą. Więc jestem zwolennikiem tego, by obywatele mieli prawo szerokie, czyli mieli prawo do prowadzenia, do zarządzania referendum. Duża grupa obywateli, wydaje mi się, że raczej milion obywateli z wydłużonym czy nawet nielimitowanym okresem zbierania podpisów, niż mniejsza grupa. Ta rekomendacja, bo rozumiem, że pan Rafał namawia do czy zachęca do tego, żeby ustosunkować się do niej *in flagranti* [dosł. „na gorącym uczynku” – tłum. red.] w jednym punkcie zawiera rozwiązanie podwójne, takie, które nie da się ze sobą pogodzić. Albo referendum ma charakter silnego referendum kierunkowego, takiego, które musi pociągnąć za sobą zmianę ustawodawczą, i to jest coś, co można zrobić, posługując się formułą referendum w sprawach ważnych dla państwa i tak przekształcając te przepisy, żeby nadać twarde prawo polityczne grupie miliona obywateli. Albo myślimy o referendum ustawodawczym. To są dwie zupełnie różne konstrukcje. To drugie w skali dużego państwa nie istnieje jako typowe referendum obywatelskie. Dlatego że referendum ustawodawcze w sensie ścisłym oznacza takie rozwiązanie, w którym obywatele przesądzają o wejściu do porządku prawnego konkretnego aktu prawnego w sposób definitywny. I dlatego takie referendum istnieje we Francji, ale to jest referendum, które istnieje ze wspólnej inicjatywy prezydenta i premiera. Od 2008 roku konstytucja Francji daje możliwość takiej kombinowanej akcji grupy parlamentarzystów, realnie opozycji i obywateli, ale to referendum następuje w sytuacji, w której sąd konstytucyjny stwierdza wcześniej, że dany



projekt nie ma charakteru konstytucyjnego i może być przedmiotem referendum. Ja nie znam żadnego innego przypadku poza konstytucją francuską, która dawałaby możliwość referendum ustawodawczego w skali całego kraju, bo to jest instytucja nadzwyczajna, oznacza wprowadzenie konkretnego zestawu przepisów do systemu prawnego. Tu jest oczywiście ryzyko niespójności. Państwo musicie zdecydować, którą z opcji wybieracie. Ja jestem zwolennikiem urealnienia tej opcji, która istnieje w konstytucji, to znaczy referendum, które ma moc kierunkową i zobowiązuje władzę polityczną do wcielenia w życie w formie konkretnej ustawy. I w gruncie rzeczy można powiedzieć, że inicjatywa Solidarności i inicjatywa Ratujmy Maluchy, choć nie miała formalnego finału, taką rolę odegrała poprzez swoją moc. Obecna władza, mam nadzieję, że nie tylko PiS, ale także te ugrupowania, które szły z przesłaniem i wolą zmiany modelu politycznego, modelu sprawowania władzy w Polsce, będą te inicjatywy popierać. Odpowiadając na gorąco,

**jestem za obligatoryjnym referendum, ale w formule referendum kierunkowego, a nie referendum ustawodawczego. Jestem jak najbardziej za elastycznie ukształtowanymi przepisami w odniesieniu do zbierania podpisów, także z szerokim prawem do obecności komitetu podejmującego się akcji referendalnej w publicznym radio i telewizji z uwagi na zakres i moc społecznego poparcia.**

Tego typu komitety powinny korzystać z tych samych praw, co partie polityczne czy komitety w wyborach do sejmu i senatu czy w wyborach prezydenckich. Konkludując, absolutnie podtrzymuję poparcie dla takiej opcji, to znaczy dla referendum kierunkowego, obligatoryjnego po zebraniu 1 miliona podpisów i podtrzymuję argumenty, które wysuwałem. To jest dobra dawka demokracji bezpośredniej: od demokracji do demokracji przedstawicielskiej i że tego typu rozszerzenie praw politycznych obywateli stawia zawsze wyższą poprzeczkę dla każdej władzy. Bo nie chodziło wyłącznie o starcie z władzą, która odeszła.



## Dobrze skonfigurowana dawka władzy bezpośredniej otwierająca pole do realizacji inicjatyw referendalnych

działa też w tym sensie dobrze, iż ustawia wyżej poprzeczkę rządzącym. Nie pozwala na pasywność, na popełnianie rażących błędów, unikanie publicznej odpowiedzialności i z głębokim przekonaniem, w nowych warunkach politycznych podtrzymując tę inicjatywę.

**Rafał Górski:** Bardzo dziękuję. Wróć jeszcze do Pańskiej wypowiedzi. Nie chciałbym jednak zdominować dyskusji na tej linii. Piotrze, jakbyś mógł opowiedzieć od strony związku zawodowego „Solidarność”, czego oczekujecie od nowego parlamentu?

**Piotr Duda:** Witam Państwa bardzo serdecznie. Na początku chciałbym podziękować Tobie, Rafale, za pamięć i za Twoją determinację, bo widzę na przestrzeni tych kilku lat, że jesteś zdeterminowany do tego, aby finał był bardzo pozytywny dla wszystkich obywateli w naszym kraju, aby faktycznie te referenda krajowe i lokalne żyły, a nie tylko były zapisem w ustawie. To jest dla mnie bardzo ważne jako szefa Solidarności. Dlatego chciałbym tutaj, zanim będziemy mówić o tych aspektach prawnych i propozycje, które rodzą się cały czas w związku zawodowym „Solidarność” i nie tylko, bo my te opinie też zbieramy na zewnątrz nie tylko wśród związkowców, ale i zwykłych obywateli. Pozwólcie, że będę chciał o tym mówić na przykładzie praktyka, który przeżył to, zbierając podpisy, biorąc udział w debacie referendalnej w sejmie, bo to jest dla mnie bardzo ważne i to, co stało się później po tym szumie medialnym, jeżeli chodzi o tę debatę referendalną, a także wróć troszeczkę do historii. Ale na początek

chciałbym powiedzieć o tym pustym krześle, jeśli chodzi o przedstawicieli PO. Szanowni Państwo, nie dziwny się, bo co przedstawiciel PO miałby nam dzisiaj do powiedzenia. Bo przecież widzieliśmy na przestrzeni, chociażby czterech lat, w jaki sposób Platforma Obywatelska – zaznaczam – zachowywała się w sprawie referendów obywatelskich dotyczących wieku emerytalnego, dotyczące sześciolatków. Oczywiście powiedziała, że nie, że to oni są władza, wygrali wybory, więc to oni będą ustawiać nam życie, nie pozwalając nam na korzystanie z tej ustawy o krajowym referendum. Oczywiście wyrazili zgodę panu prezydentowi poprzez senat na jedno referendum, ale nie nazywajmy tego referendum, to była karykatura referendum i na tym pozostanmy.

Szanowni Państwo, na przestrzeni ostatnich dwudziestu sześciu lat tak faktycznie odbyły się wszystkie rodzaje referendum, oprócz referendum obywatelskiego. Mieliśmy referendum dotyczące ratyfikacji umowy międzynarodowej, czyli wejścia Polski do UE, mieliśmy dwa referenda podczas obowiązywania małej konstytucji, czyli uwłaszczeniowe, czyli prezydent Wałęsa za zgodą senatu, i drugie sejmowe dotyczące majątku poprzez właśnie te sprawy uwłaszczeniowe. Mieliśmy referendum, które było tą karykaturą referendum, a nie odbyło się referendum obywatelskie, a to z tego powodu, ja przynajmniej nie słyszałem o takiej inicjatywie obywateli, którzy zebraliby te 500 tysięcy podpisów, złożyliby je w sejmie, ja przynajmniej o tym nie słyszałem. Staram się wejść do historii poprzez różnego rodzaju informacje, nie dotarłem do nich. Ale chociażby wracając do tego roku 2012, gdzie w styczniu w Katowicach podjęliśmy trudną decyzję jako komisja krajowa, a daliśmy sobie na to tylko niecałe dwa miesiące czasu. Chcieliśmy podczas tych dwóch miesięcy zebrać te 500 tysięcy podpisów z tego powodu, że wiedzieliśmy, że rząd premiera Tuska jest tak zdeterminowany, że już w marcu chciał wprowadzić tą ustawę pod obrady i ją przegłosować, mam na myśli podwyższenie wieku emerytalnego. I tutaj determinacja nie tylko związkowców, ale wielu obywateli, bo to nie tylko

związki zawodowe, „Solidarność”, OPZZ i Forum, ale wielu obywateli, którzy tutaj na Jasną przynosili, przywozili, wysyłali pocztą podpisy, była dla mnie tą determinacją, o której mówimy, że tutaj zebranie 500 tysięcy podpisów w przeciągu trzech tygodni, bo to była ta granica, nie było w tym żadnego problemu, mieliśmy wielkie obawy, bo parę miesięcy wcześniej pod projektem ustawy, zmiany ustawy o płacy minimalnej i mieliśmy na to czas trzy miesiące. Zbieraliśmy, zbieraliśmy, ale te 370 tysięcy podpisów szło nam jak po grudzie, ale zebraliśmy. I tutaj mieliśmy wielkie obawy, że daliśmy sobie tak krótki okres czasu. Ale widać, że problem ludzi ze sobą solidaryzuje się. I te 2,5 miliona podpisów, które zebraliśmy i złożyliśmy w ciągu tych niecałych trzech miesięcy, pokazuje, że można, że jeżeli chcemy coś zmieniać, chcemy faktycznie, aby te referenda nie były nadużywane, to, co mówił pan poseł [Ujazdowski], i to, co jest w tych rekomendacjach, ten milion podpisów nie stanowi żadnego problemu, jeśli jest to sprawa bardzo ważna dla obywateli. Tak uważam z punktu widzenia praktycznego, zbierając podpisy pod zmianą ustawy o wieku emerytalnym. I także nakładanie sobie na ten milion jakiegoś czasu – okresu dwunastu miesięcy – ja uważam też za zbędne.

Bo jeżeli jest problem i ten problem jest już dzisiaj, to to też determinuje tych ludzi i tego szefa komitetu referendalnego, trzeba zebrać jak najszybciej, bo za pół roku, za rok może już nie będzie potrzeby i faktycznie te podpisy będą zmarnowane, bo coś się stanie, zostanie przyjęta jakaś zła ustawa. Dlatego uważam, że determinacja jest tutaj najważniejsza. Ja to mówię z punktu widzenia praktyka. Tak że 1 milion podpisów bez ograniczania czasowego jest tutaj jak najlepszym rozwiązaniem. Dzisiaj, tak jak mówimy, sejm musi wyrazić zgodę, aby obywatele mogli wypowiedzieć się w bardzo ważnych sprawach dla nich, i to, co także mówił pan poseł [Ujazdowski] jednak referendum, które będzie szło w tym kierunku, aby przyjąć projekt konkretnej ustawy i ją wprowadzić w życie, uważam za nietrafiony, uważam, że jednak te kierunki, jak obniżenie wieku

emerytalnego, tak jak sześciolatki, to jest to, w czym powinniśmy się ograniczyć, od tego jest władza, czyli tutaj sejm, aby przygotować projekt kierunkowy, tak jak to się będzie działo dla sześciolatek i wieku emerytalnego. Pewnie, że powinniśmy teraz tych spraw pilnować, aby to było zgodne z ideą tego referendum, w którym obywatele wypowiedzieli się tak, a nie inaczej.

Szanowni Państwo, jesteśmy jako związek zawodowy „Solidarność” zdeterminowani, dlatego że – powiem szczerze – że jesteśmy zdeterminowani, aby to faktycznie zmienić, stąd nasza umowa programowa, to nie są tylko słowa pana prezydenta, ale umowa programowa, którą jeszcze z kandydatem Andrzejem Dudą podpisałem 5 maja, w której to jasno kandydat na prezydenta Andrzej Duda zobowiązał się do tego, że będziemy wspólnie działali, jeśli chodzi o zwiększenie na szczeblu ogólnokrajowym, jeśli chodzi o uprawnienia referendów krajowych, lokalnych oraz obywatelskich wniosków ustawodawczych, o czym mówił Rafał przed chwilą. I pierwszym takim pozytywnym ze strony prezydenta było, że chciał, żeby referendum, które nie zostało wykonane przez PO w 2012 roku, odbyło się 25 października wraz z wyborami parlamentarnymi. Nie ukrywam, że to był mój pomysł na spotkaniu z panem prezydentem, żeby koszty związane z tym referendum były jak najtańsze, żeby przy tych wyborach, przy okazji tych wyborów parlamentarnych można było przeprowadzić referendum. Oczywiście senat nie wyraził zgody politycznie panu prezydentowi, aby to referendum się odbyło. I te propozycje, które zostały przedstawione w rekomendacjach, te referenda, które będą w przyszłości się odbywać, żeby odbywały się 11 listopada. Ale dyskutujemy też w naszym gronie, uważamy, że każde wybory w naszym kraju, czy to wybory do euro-parlamentu, czy wybory parlamentarne, czy wybory prezydenckie, czy wybory samorządowe, powinny być zarysem do tego, żeby podczas tych wyborów także odbyło się, jeśli jest taka potrzeba, jeśli są zebrane podpisy, na szczeblu lokalnym i krajowym odbyło się referendum. Oczywiście, jeżeli jest taka



potrzeba. Bo przypomnijmy sobie Kraków, jeśli chodzi o referendum dotyczące igrzysk olimpijskich, także metra w Krakowie – tam była największa frekwencja tylko dlatego, że ludzie chcieli przyjść wypowiedzieć się w bardzo ważnych sprawach dla nich, a niektórzy przyszedli przy okazji zagłosować. Można tak powiedzieć: PO nie wyraziła zgody na wybory panu prezydentowi 25 października z jednego powodu: bo przysliby do tych wyborów obywatele, którzy nigdy nie przychodzą na wybory. Przysliby, żeby zagłosować za obniżeniem wieku emerytalnego, a jak by zagłosowali za obniżeniem wieku emerytalnego, to przy okazji zagłosowaliby w wyborach. A wiadomo jak by zagłosowali, skoro przychodzą zagłosować za obniżeniem wieku emerytalnego. Tak że wszędzie wkłada nam się polityka, dlatego uważamy, że nie 11 listopada, ale każde wybory na każdym szczeblu powinny być okazją o zapytanie o coś obywateli, czy to na poziomie gminy, miasta, województwa, to jest bardzo ważne i to jest pokazanie, że nie tylko na szczeblu lokalnym, że nie tylko budżety obywatelskie,



które idą w tym właśnie kierunku, ale także zapytanie się podczas kolejnych wyborów pokazałoby to, że władza słucha społeczeństwa, a z drugiej strony jest przekonany, że podniesie nam to frekwencję. W każdym wyborach, a przecież o tym mówią także politycy, dzisiaj frekwencja na poziomie 50% jest niedopuszczalna dla mnie, że druga połowa obywateli nie angażuje się. Ale nie dziwny się, bo mieliśmy już tutaj w naszym kraju przypadki, mam na myśli tutaj odwołanie z urzędu prezydenta miasta Warszawy panią Hannę Gronkiewicz-Waltz, gdzie ci sami politycy PO z prezydentem Bronisławem Komorowskim łącznie nawoływali do tego, żeby ludzi nie szli do tego referendum. Ja to nazywam referendum, bo to jest instytucja referendum. Dlatego te kierunki, które zostały przyjęte w rekomendacjach, są kierunkami bardzo dobrymi. Pewnie, że tutaj patrząc na ustawę o krajowych referendach, szczególnie na artykuł 63 i artykuł konstytucji bodajże 165, który mówi o referendach krajowych, jest dla nas bardzo ważny. Ale popatrzmy dzisiaj z punktu widzenia sejmu. Dzisiaj tak faktycznie 118 posłów może podjąć decyzję o referendum. Bo decyzję o referendum musi podjąć większość posłów, przy obecności więcej niż połowy ustawowych, czyli dzisiaj 118–119 posłów może podjąć decyzję o referendum. Ja uważam milion podpisów, nie tworzyć tam jakiegoś okresu dwunastomiesięcznego. Sytuacja determinuje do zbierania tych podpisów jak najszybciej. Powinny być to rekomendacje dla parlamentu, nie gotowa ustawa. I to jest jakby na początek, takie moje przemyślenia z punktu widzenia praktyka. Rafał wspominał tutaj o Platformie Oburzonych; przecież wspólnie z Pawłem Kukizem organizowaliśmy tę Platformę Oburzonych i później z tej Platformy było pismo nasze wspólne, które kierowaliśmy do prezydenta Bronisława Komorowskiego, gdzie chciałem spotkać się z Pawłem, z panem prezydentem, w sprawie właśnie referendum, aby pomóc w zorganizowaniu referendum dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych. Wtedy pan prezydent odparł, że spotka się z przewodniczącym Dudą, a z Pawłem Kukizem

nie, bo kto to jest Paweł Kukiz. Mówię, że obywatel Paweł Kukiz. Niestety nie doszło do spotkania. Ja też w ramach solidarności z Pawłem nie poszedłem na to spotkanie, bo to jest dla mnie bardzo ważne. I to pokazuje hipokryzję polityków, jak wykorzystują te referenda do celów politycznych. Także jestem o tym przekonany, że my jako „Solidarność” będziemy tutaj nie trzymać tylko za słowa, ale za podpis pana prezydenta Andrzeja Dudy, który podpisał z nami umowę programową. Musimy iść w tym kierunku. Tym wszystkim, którzy mówią, że obywatele będą nadużywać tych referendów, to jest bzdura. W pewnym momencie widzieliśmy tą historię niektórych publicystów, polityków, że to marnowanie pieniędzy, że referenda będą nadużywane. Póki co, przez ostatnie dwadzieścia sześć lat były dwa razy zebrane podpisy, czyli emerytalne i sześciolatki. Nikt niczego nie nadużywa. Jeżeli w ogóle chcemy zacząć negocjacje z politykami, bo to tak trzeba powiedzieć, odebrać jakieś prerogatywy, no to musimy wyjść od tego, że faktycz-

nie podwyższmy to na milion obligatoryjnie, bo politycy też będą przedstawiać swoje argumenty, że to oni zostali wybrani w wyborach powszechnych, że to oni mają mandat w imieniu społeczeństwa. Ale my musimy powiedzieć jedno, ta argumentacja, o której mówiłem przed chwilą, do wyborów chodzi tylko 50% społeczeństwa. Drugie nie chodzi. I to jest najważniejsze, aby zmotywować tych obywateli do brania udziału w wyborach, bo jak słyszymy niektórych posłów, że są wybrani przez naród, że reprezentują naród. Ja wiem, jak to wygląda z punktu widzenia praktycznego, że ten poseł czy posłanka, która jest wybrana przez naród w swoim okręgu wyborczym, dostaje 3,5 tysiąca podpisów i mówi, że reprezentuje naród. Tak że niech z tym nie przesadzają. I tak samo, jeżeli chodzi o próg. Tu tak samo trzeba się zastanowić. Bo dzisiaj tak faktycznie mamy do czynienia z tym, że nowa konstytucja, którą właśnie posłowie przegłosowali w 1997 roku, jest tak, że do wyborów parlamentarnych frekwencja może być na



poziomie 0,5% i też wybierzemy parlamentarzystów i oni też będą mówili, że reprezentują naród. Jeżeli chodzi o referenda, musi być próg 50%. Czyli poparcie, jak politycy przygotowali nam, obywatelom, tą ustawę o referendach, jeżeli chodzi o te referenda obywatelskie. I teraz tak: jak już oni zbiorą te podpisy, trudno powiedzieć, czy będzie im się chciało, to jeszcze im zweryfikujemy im wszystko, żeby było OK, sprawdzimy, żeby się wszystko zgadzało, może im odrzucimy, może w 14 dni nie zdążą wszystkiego z powrotem uzupełnić. A jak tak się stanie, to przecież my musimy wyrazić zgodę jako sejm, a jakby się tak okazało, że źle się policzymy albo kogoś nie będzie i wyrazimy zgodę, a kogoś nie będzie, to jeszcze mają pułap 50%. Także tak faktycznie te referenda krajowe to taka kielbasa na kiju dla obywatela nieosiągalna i w końcu czas to zmienić. I nie bójmy się tego, że obywatele będą tego nadużywać, bo nie. Jeżeli zostanie dobrze przygotowany projekt, dobra ustawa, wspólnie faktycznie trzeba zrobić te projekty, wspólnie usiąść, pan prezydent i my, jako obywatele i politycy i jesteśmy w stanie naprawdę przygotować dobry projekt, który zostanie przyjęty, mam nadzieję w szerokim konsensusie, bo ja sobie jeszcze do niedawna przypominam ustawę o radiu i dialogu społecznym, jak Państwo wiecie, jak dwa lata temu wychodziłem z komisji trójstronnej, to zostałem nazwany bandytą politycznym. Dzisiaj mamy nową ustawę o radio i dialogu społecznym, przegłosowała tę ustawę 423 posłów, czyli widzicie konsensus od lewa do prawa i to jest ten kierunek, w którym musimy iść. Ale to jest dobra ustawa, która została w bólach wynegocjowana z pracodawcami, z rządem. I w tym kierunku powinniśmy iść.

**Rafał Górski:** Dziękuję za ten głos. Ja jeszcze do niego wrócę. Tutaj Piotr dziękował środowiskom obywatelskim, że tak pilnują tych referendów, to ja podziękuję też oficjalnie Piotrowi za to, że zechciał się przekonać przez nas, żeby związek zawodowy „Solidarność” również w ramach walki o referenda uwzględnił walkę o referenda lokalne. Bo to jest bar-

dzo ważne, związek zawodowy mógł właściwie nie zajmować się tą sprawą i tutaj moim zdaniem warto docenić ten element, niezależnie, czy zgadzamy się z jakimiś innymi kwestiami, o których Piotr mówił, no to w tej umowie programowej jest właśnie też zapis dotyczący referendów lokalnych, co dla nas, takich środowisk obywatelskich, społecznych, różnych inicjatyw w całej Polsce, jest bardzo ważne. Będziemy o tym mówić w II panelu. Ale ponieważ Piotr być może nie zostanie, chciałbym to zaznaczyć. Bo to jest też walka o, bo ten wymiar krajowy jest, on jest OK, on też jest nagłośniony, natomiast bardzo ważny jest też ten wymiar lokalny tych małych ojczyzn i tutaj zaangażowanie „Solidarność” też jest bardzo, bardzo istotne. Teraz przekazę głos marszałkowi, panu Stanisławowi Tyszcze. Co Kukiz’15 na te nasze rekomendacje?

**Stanisław Tyszka:** Dziękuję bardzo za zaproszenie. Ja mam nadzieję, że to jest element początku dyskusji na zasadnicze tematy ustrojowe, również na tematy konstytucyjne. Kukiz’15 widzi siebie jako ruch konstytucyjny. Postulaty na temat referendum były jednymi z zasadniczych postulatów, które podnosiliśmy w kampanii, one związane są z diagnozą w sytuacji związanej z tym, jak to referendum wyglądało zarówno pod kątem prawnym i z perspektywy pewnej kultury politycznej w III RP. Przypomnę, że my mieliśmy tak, że referendum uwłaszczeniowe w 1997 roku i tam został wprowadzony próg ważności 50%, było 34% – w związku z tym to nie było wiążące, to była fundamentalna sprawa, jeśli chodzi o kwestię ułożenia stosunków własnościowych w Polsce. Później z kolei w przypadku konstytucji, nazwijmy ją konstytucją Kwaśniewskiego, progu ważności już nie było, potem była panika, że możemy nie przegłosować wejścia Polski do UE i rozszerzenie tego na dwa dni. I tego typu majstrowanie. Przy instytucji referendum, którą w dużym stopniu establishment III RP uważa za zagrożenie dla siebie. I teraz, co się wydarzyło ostatnio. Kukiz’15 wywodzi się w dużym stopniu ze środowiska jowowskiego, które postulo-

wało referendum na temat jednomandatowych okręgów wyborczych od lat. W akcie desperacji prezydent Komorowski ogłosił to referendum, które – zgadzam się – było katastrofalne. Było nieprzemyślane, nawet na poziomie pytań, nie wiem, kto tam pracował w tej kancelarii prezydenta, że nie byli w stanie ułożyć sensownych pytań. Natomiast z bólem powiem, że dorzucił się do tej dyskredytacji referendum również prezydent Andrzej Duda, który zrobił rzecz godną potępienia w kampanii wyborczej, podnosząc kwestię tego swojego referendum dotyczącego sześciolatek, wieku emerytalnego i lasów. Ja widzę Państwa propozycje na rekomendacje jako odnoszące się trochę do tego ostatniego doświadczenia. Stąd między innymi, żeby referendum odbywało się jednego dnia i nie wiązało się z kampanią wyborczą, dlatego że wtedy będziemy mieli non stop takie sytuacje, że różne siły polityczne będą próbowały wykorzystać, połączyć, jak zauważył pan przewodniczący, że rzeczywiście wpłynęłoby to pozytywnie na wynik PiS. Natomiast one nie miałyby uzasadnienia merytorycznego. Ja to interpretowałem w ten sposób: jeżeli ludzie opowiedzieli się za Andrzejem Dudą w wyborach prezydenckich, a jego głównymi postulatami byli sześciolatek i wiek emerytalny, to to referendum straciło rację bytu, co pokazuje zresztą teraz plan nowego rządu. W strategii zmiany Kukiza wpisaliśmy trzy elementy. Wpisaliśmy idee obligatoryjnego referendum w przypadku zebrania 500 głosów. Zaraz powiem, dlaczego 500 tysięcy uważamy, że byłoby lepsze. Po drugie referendum bezprogowe, czyli nie powinno być wymogu frekwencyjnego co do ważności. I po trzecie, inspirowani przez Klub Jagielloński, wpisaliśmy również idee dnia referendalnego, czyli żeby skupić te pytania, które znajdują poparcie tych 500 tysięcy obywateli jednego dnia. Teraz odniosę się do tych poszczególnych rekomendacji. Dlaczego wydaje mi się, że lepiej 500 tysięcy niż milion? Milion, siłą rzeczy, stawia w lepszej sytuacji duże zorganizowane struktury, takie jak „Solidarność”. Wydaje się, że warto dać szansę mniej zorganizowanym strukturom. Ciekawa wydaje się ta koncepcja, żeby rzeczywiście

był wymóg dotyczący zebrania podpisów w połowie województw. Jeśli chodzi o próg, to już mówiłem, że jesteśmy za zniesieniem progu ważności. Jestem ciekaw, co pan poseł Ujazdowski o tym myśli, bo nie słyszałem. Ja osobiście jestem za zniesieniem ciszy referendalnej, w związku z czym tutaj w punkcie 8 miałbym wątpliwości, jeśli Państwo rekomendują o pozostawienie tego. A poza tym zasadniczo się ze wszystkimi rekomendacjami zgadzam. Aha, no może kwestia tego, w przypadku miliona podpisów. Państwo nie chcieli ograniczać tego terminem. Czyli możemy wyobrazić sobie sytuację, że ktoś tam zbierze 400 tysięcy, a za dwadzieścia lat okaże się, że można dozbierać jeszcze kolejne 600 tysięcy. Tutaj, jeżeli miałby być ten milion, to bym się zastanawiał. Natomiast ja bym chciał tutaj dorzucić takie elementy, o których my myśleliśmy i dyskutowaliśmy też od lat. Gruzja wprowadziła do swojej konstytucji obligatoryjne referendum w przypadku, kiedy pada postulat czy pojawia się ustawa dotycząca wprowadzenia nowych podatków lub zmiany w zakresie stawek podatkowych. I również bym chciał, aby to się stało przedmiotem debaty konstytucyjnej. Teraz PiS pewnie będzie chciało szybko wprowadzić podatek od sklepów wielkopowierzchniowych, podatek bankowy, fajnie by było, aby coś takiego poddać referendum. Myślę, że to pozytywnie wpłynęłoby na kulturę dyskusji i rozwój kultury politycznej w Polsce. Też uważam, jeśli chodzi o te ograniczenia, które istnieją, czyli wykluczenie spraw budżetowych i podatkowych, to można by to usunąć z ustawy o referendum ogólnokrajowym. W Stanach Zjednoczonych mamy taką sytuację, że w stanach, w których nie istnieją ograniczenia dotyczące spraw budżetowych, często ta sytuacja finansów publicznych jest dużo lepsza niż w stanach, w których takie ograniczenia są, tak jak na przykład w Kalifornii. Kalifornia jest bardzo zadłużonym stanem, a tutaj obywatele nie mogą się wypowiadać w tych kwestiach budżetowych. Tutaj zbijam z góry ten argument, który często jest podnoszony, co będzie, jeśli obywatele zaproponują zniesienie wszystkich podatków.



**Rafał Górski:** Dziękuję bardzo. Tą pierwszą turę mamy za sobą. Mamy jeszcze piętnaście minut do tury związanej z pytaniami z sali. Więc teraz w przyspieszonym tempie, panie Kazimierzu, ja mam do Pana pytanie, zresztą już wcześniej mój przedmówca precyzyjnie to wychwycił.

## Jaki ma Pan pogląd na progi? Bo my tutaj zapisałiśmy, że progów nie ma.

Dla Państwa informacji: jest taki dokument, który właśnie leży przede mną, my go przetłumaczyliśmy w ramach kampanii „Obywatele decydują”. On w skrócie się nazywa „Komisja wenecka”, ale to jest „Europejska komisja na rzecz demokracji przez prawo. Warunki dobrej praktyki referendalnej”. On został przyjęty w 2007 roku. Polska jest członkiem tej rady. I w tym dokumencie jest właśnie zalecane, żeby progów nie było, ponieważ kiedy progi są, to decydują ci, którzy zostają w domach. A dzisiaj w Polsce ta aktywność obywatelska jest tak niska, że przy progach są małe szanse, żeby referenda faktycznie zaczęły być narzędziem praktycznym. Więc wrócę do tego pytania, ale też spytam, bo tak patrzę na to krzesło – jest puste. I jakby Pan mógł przypomnieć, bo Państwo składali projekt zmiany konstytucji w zakresie referendum,

## Jaka była argumentacja Platformy, żeby odrzuciła wtedy ten państwa projekt?

Te dwa pytania.

**Kazimierz Ujazdowski:** O ile sobie przypominam, zacznę od tego pytania historycznego. Operowano argumentem, iż to jest ryzyko perturbacji dla państwa i że tak pomyślane referendum obligatoryjne jest sprzeczne z demokracją przedstawicielską. Skoro wybieramy partię polityczną, skoro wyborcy w wyborach do sejmu, także w wyborach do senatu przesądzają o większości politycznej, no to ona ma na okres kadencji prawo do decydowania, do kierowania państwem i że referendum obligatoryjne jest tak naprawdę uzurpacją mniejszości. To w wersji hard było głoszone. Bo były też argumenty bardziej miękkie ze strony PSL. A skończyło się to odrzuceniem czy zatrzymaniem projektu w pierwszej fazie. Jedyne głosowanie, jakie się odbyło, to skierowanie do odpowiedniej komisji do prac nad projektem. Zanim odpowiem na te pytania, to chcę powiedzieć tak, że my rozmawiamy o rzeczy dość nadzwyczajnej, dlatego też warto rzecz oglądnąć ze wszystkich stron, bo o ile referenda lokalne są standardem cywilizowanego państwa, to nie jest tak, że Polska jest jakoś zapóźniona na tle Europy, jeśli chodzi o referendum ogólnokrajowe. A ściśle rzecz biorąc, nie jest zapóźniona na tle dużych państw europejskich. Jeśli chodzi o duże państwa europejskie, to w niektórych referenda są zakazane, jak w Niemczech. Bo demokracja niemiecka jest oparta na absolutnym zaufaniu do mechanizmu demokracji przedstawicielskiej. Brytyjczycy robią wyjątek dla kwestii obecności Wielkiej Brytanii w UE, ale nie praktykują tej instytucji. Jeśli chodzi o duże państwa, ta instytucja jest praktykowana, była i jest praktykowana we Włoszech, Irlandii, a najwcześniej we Francji. Więc nie można powiedzieć, że jest to standard europejskiego państwa. Ja powiem tak zupełnie otwarcie, ja sobie nie wyobrażam dobrze funkcjonującego państwa, w którym dorocznie odbywa się 10 referendów ogólnokrajowych. Jestem głęboko przekonany, że jeśli coś takiego zaprojektujemy, to po kilku latach opadnie zainteresowanie tą instytucją. Ona musi mieć swoją wagę, ona musi mieć swoją moc. Wydaje mi się, że ten próg miliona



podpisów ma sens. Co do progu frekwencyjnego byłbym za odstąpieniem od obecnie obowiązującego progu frekwencji 50%: czy na rzecz rozwiązania bezprogowego, czy na rzecz 1/4, która jest takim dobrym minimum, to jest kwestia otwarta. Ale byłbym za odstąpieniem. I teraz Pan Marszałek mówił o rozmaitych referendach dotyczących ustaw. To jest trochę co innego. Bo można sobie wyobrazić referenda uchylające te ustawy istniejące. Albo referenda, które... tak [Stanisław Tyszcza szepcze do posła Ujazdowskiego] to jest weto ludowe, albo... Tu nie ma kolizji, tu nie jest wprowadzenie nowego aktu prawnego do systemu prawnego, tylko reakcja na to, co istnieje. Ale z tym budżetem byłbym bardzo ostrożny. Budżet to nie tylko podatki. Budżet to jest także struktura wydatków. Wprawdzie dzisiaj w Polsce mamy poczucie wagi wydatków na obronę. Ale można sobie wyobrazić sytuację, w której społeczeństwo jest poddane prądom pacyfistycznym i bardzo chętnie godzi się na redukcję wydatków na

obronę. Zresztą to jest prąd bardzo silny w Europie Zachodniej. Francuzi wydają na obronę tyle, ile wymaga kryterium NATO-wskie. Poza krajami Europy Zachodniej dobrze spisuje się Polska i kraje Europy Wschodniej, te, które mają poczucie bezpieczeństwa. Czy taką rzecz można poddawać normalnej procedurze referendalnej? Bo to jest wydatek państwowy, to nie jest podatek, tylko wydatek. Miałbym pewną wątpliwość, stąd wyłączenie polityki obronnej i budżetu z referendum – w moim przekonaniu – jest zasadne. Zresztą procedura budżetowa jest wyłączona ze zwykłej procedury ustawodawczej. Tylko rząd ma prawo inicjowania prac nad budżetem. Ale na pytanie o próg uważam, że on powinien być obniżony. Gdybyśmy mieli w wyborach parlamentarnych frekwencję taką, jak Francuzi (70–80%), to byłoby zasadne. Ale próg nie może być wyższy niż realna frekwencja w wyborach, które desygnują przedstawicieli. Czy 1/4, czy bezprogowa – to jest kwestia do dyskusji.

**Rafał Górski:** Dziękuję. Ja tylko odniosę się do tej kwestii miliona albo 500 tysięcy. Bo dyskutowaliśmy na tym ostatnim spotkaniu roboczym. I tam pojawiały się między innymi takie argumenty, że państwo Elbanowscy zbierali niecały ten milion podpisów, bez – zdaje się – 50 tysięcy, zbierali przez około dwa lata. I przy tak bardzo palącym temacie, to, co, Piotrze, mówileś, bo ja się zgadzam z Tobą, że to jednak powinny być tematy, które są ważne dla obywateli, dla dużego grona obywateli. A tutaj kwestia sześciolatków była naprawdę ważna. Oni zbierali przez dwa lata te podpisy. I to była ciężka orka na ugorze, patrząc też na to, co robili. Bo trzeba przyznać, że właściwie nie skorzystali z pomocy ani struktur partyjnych, ani też z pomocy struktur związkowych. I to tyle trwało. Więc gdzieś tam w tej naszej dyskusji pojawiła się ta kwestia, że oczywiście dzisiaj, tak jak powiedziałem na wstępie, związki zawodowe są bardzo silnym aktorem i właściwie spokojnie są w stanie zebrać [tu pojawia się poseł Marcin Świącicki], zebrać ten milion podpisów. Natomiast pojawiło się pytanie związane z tym, co ze słabszymi aktorami, którzy dzisiaj w Polsce naprawdę są słabi, to znaczy organizacje społeczne, tak jak powiedziałem na wstępie. Oczywiście one mogą tworzyć koalicję, mogą współpracować ze związkami zawodowymi i tak dalej. Natomiast, czy to nam się podobało, czy nie, państwo Elbanowscy nie chcieli po prostu wchodzić w żadne koalicje. Byłoby im pewnie łatwiej, ale w końcu się zdecydowali na taki krok zupełnie poza strukturami partyjnymi i związkowymi. I dlatego pojawił się taki wątek, żeby z jednej strony było to milion podpisów, jakby bezterminowo, czyli to, co faktycznie wcześniej się pojawiało w projekcie PiS. Z drugiej strony pojawił się wątek 500 tysięcy podpisów, ale już w ograniczonym zakresie czasowym, czyli żeby to było dwanaście miesięcy. I jest to taki ukłon w stronę środowisk, które nie mają takiej siły, zaplecza, finansów, struktury, organizacji, ludzi i tak dalej. Dlatego tak trochę bronię tego, ale zdaję sobie sprawę, że to jest kwestia dyskusyjna i trzeba o tym rozmawiać.

**Kazimierz Ujazdowski:** Inaczej się zbiera podpisy pod referendum obligatoryjnym, bo wiemy o tym, że jedną z barier w ogóle demokracji bezpośredniej w Polsce jest brak wiary ludzi w to, że to narzędzie jest skuteczne. Jak się podpiszę, czy coś z tego będzie? Każdy napotykał na tą barierę. Więc inaczej zbiera się podpisy pod referendum obligatoryjnym. Zbierzemy milion, to referendum będzie. To jest inna narracja, inne perspektywa. To narzędzie od razu ma większą moc.

**Stanisław Tyszka:** To ja jeszcze słowo uzupełnienia do tych kwestii budżetowych. Mnie szczególnie by zależało na kwestiach związanych raz z podwyżką podatków, żeby to było obligatoryjnie akceptowane przez obywateli, a dwa ze zwiększeniem długu. Proszę zobaczyć, co zrobiła PO w ciągu ośmiu lat swoich rządów. To jest kwestia, która się nadaje na Trybunał Stanu. Zdobyli władzę pod hasłami obniżki podatków, równoważenia budżetu, ograniczenia zadłużania, tymczasem doprowadzili do horrendalnego zadłużenia Polaków. Bilion długu, trzy biliony długu tak zwanego ukrytego. I podwyżki tak naprawdę wszystkich podatków. Myślę, że przydałby się taki hamulec ustrojowy, który by do takich sytuacji nie dopuszczał. Mam nadzieję, że nowy rząd będzie się zachowywał inaczej.

**Piotr Duda:** Szanowni Państwo, tu się musimy zdecydować, tu Pan Marszałek mówi o kwestiach poddania pod referendum sprawy podatkowej. Ja przypominam sobie te nasze pytania referendalne dotyczące obniżenia wieku emerytalnego i jeszcze podczas debaty referendalnej pan poseł Rosati udowadniał za wszelką cenę, że sprawa obniżenia wieku emerytalnego może zahaczać o sprawy daniny, podatków i tak dalej. Chociaż mieliśmy to sprawdzone, bo to w ogóle nie byłoby poddane pod debatę referendalną. Bo to było sprawdzone przez Państwową Komisję Wyborczą, że nie. Dzisiaj mamy w ustawie jasno napisane: „Bardzo ważne dla państwa sprawy obywateli, z wyłączeniem daniny,

podatku, w obronności, amnestii, polityki międzynarodowej”. Musimy się też zdecydować w tym projekcie, co chcemy, w jakich sprawach obywatele mogliby się wypowiadać kierunkowo. I to jest tutaj też bardzo ważne, czy w sprawach też podatku, czy w sprawach polityki międzynarodowej, czy obronności. To jest decyzja, co chcemy umieścić w tym projekcie. Dzisiaj te sprawy są wyłączone spod referendum obywatelskich. I kolejna sprawa dotycząca tego miliona. Moi drodzy, z punktu widzenia praktycznego to determinuje do tego, że się ze sobą solidaryzujemy, organizujemy. To nie jest kwestia, że związek zawodowy „Solidarność” ma 700 tysięcy członków związku i może coś zrobić. Nie, w związku „Solidarność” głosy były różne. Musieliśmy powołać zgodnie z ustawą komitet. Stałem na czele tego komitetu. To nie była tylko kwestia związkowców „Solidarności”. To buduje do ciężkiej pracy. A ustanowienia referendum w bardzo ważnych sprawach, które odbyłyby się raz w roku tylko, 11 listopada przykładowo, to dla niektórych ta sytuacja jest niedopuszczalna, z tego punktu widzenia, to, co mówiłem wcześniej, że ta sprawa, bardzo ważna dla obywateli, będzie rozgrywała się w maju. A w listopadzie może już być za późno. Dlatego to są kwestie, które musimy tutaj wspólnie rozstrzygnąć. Pewnie, że parlament mógł, jeżeli chodzi o wiek emerytalny, nie podjąć debaty referendalnej, bo w ustawie nie ma czasu, kiedy ma to podjąć. Mógł to zrobić po przegłosowaniu ustawy emerytalnej. Ale sytuacja polityczna i w ogóle medialna, że ta debata referendalna została przeprowadzona. I kwestia, to, co mówiłem wcześniej, to, co mówił Pan Marszałek, że to może być ubrane w politykę, aby referenda odbywały się w dniu wyborów: czy to parlamentarnych, samorządowych, czy do europarlamentu, czy prezydenckich. Nie bójmy się, Panie Marszałku. Wszędzie otacza nas polityka. W pewnym momencie byłem obecny podczas debaty referendalnej i to już wchodziło w politykę. PiS głosował za nami, część polityków z ruchu Palikota, te demonstracje, wszystko współ-

ne. Jak politycy będą chcieli, to i tak w to wejdą. My im tego nie zabronimy. Także łączenie tego wspólnie uważam, że nie jest to żadne zagrożenie, to też pokazuje faktycznie determinację ludzi, którzy będą chcieli przyjąć, się wypowiedzieć, a przecież wszyscy od wielu lat, to, co mówiłem wcześniej, i politycy, i my jako związkowcy uważamy, że musimy o wiele więcej zrobić, aby społeczeństwo było aktywne, aby brało udział w wyborach, aby angażowało się na szczeblu osiedla, lokalności społecznej, w mieście, gminie, województwie. I taki próg jednomilionowy pozwala na to, że ci ludzie będą się organizować. Pewnie, że przesadą jest, że ludzie będą zbierać podpisy pod jakimś tam projektem przez pięć–dziesięć lat czy piętnaście. To jest tylko abstrakcja i niemożliwe, to jest teoria. Pewnie, że można te sprawy jakoś zabezpieczyć, problem jest, ludzie zaczynają zbierać podpisy i robią to jak najszybciej, bo później to umrze śmiercią naturalną. I nie ma tutaj w ogóle dwóch zdań. Ja to mówię z punktu widzenia praktycznego, bo myśmy faktycznie tą naszą determinacją rozpoczęli dyskusję na temat, jak to zmienić, jak doprowadzić do tego, żeby w naszym kraju po raz pierwszy, w niedługim czasie odbyło się referendum z inicjatywy obywateli, zebrania podpisów. I to jest bardzo ważne i nie bójmy się tego, jeżeli faktycznie będzie dobry projekt, że pójdzie to w tą stronę, jak to mówią politycy w patologię, że będzie co miesiąc referendum, nie będziemy nic innego robić, tylko państwowa komisja wyborcza będzie zajmowała się referendum i tak dalej. Pewnie, że o progu, ten próg nie powinien być, uważamy, że jest to niepotrzebne, zróbmy też próg wyborczy, skoro jest wybór posłów i senatorów, to zróbmy im też próg wyborczy, niech pracują nad tym, by było więcej niż 50% społeczeństwa poszło do wyborów. To też ich zdeterminuje w kampanii wyborczej do tego, jeżeli chcą być posłami, chcą być senatorami, niech zrobią wszystko, żeby próg był większy niż 50%. Albo w jedną, albo w drugą. I to jest taki kierunek, w którym powinniśmy pracować.





**Rafał Górski:** Bardzo dziękuję. Teraz witam pana posła z PO Marcina Świąćickiego. Co prawda, byliśmy umówieni na 12:30, że oddamy głos publiczności, ale Państwo wybaczą. Chciałbym, aby tutaj pan poseł odniósł się do kwestii referendów i do tych rekomendacji. Nie wiem, czy miał Pan okazję się wcześniej z nimi zapoznać. Ale jeżeli nie, to jakie stanowisko ma na dzisiaj PO w sprawie referendów?

**Marcin Świąćicki:** Chciałbym przede wszystkim przeprosić za tak późne przybycie, ale sygnalizowałem to już wcześniej, jeszcze przez swój Klub, przez rzecznika prasowego, że mam równoległą konferencję dotyczącą samorządu ukraińskiego, z udziałem gości z Ukrainy, więc chciałem wziąć udział w następnym panelu, który zaczyna się o 14:00. Okazało się to z jakichś względów niemożliwe. Tam na szczęście teraz jest przerwa, więc przyszedłem tutaj z wielką chęcią do Państwa. Z tymi propozycjami nie miałem możliwości zapoznać się wcześniej, ale teraz je zobaczyłem,

tak więc mniej więcej jakąś część z nich chwyciłem. Zresztą one krążyły wcześniej. Natomiast będę raczej mówił w imieniu swoim własnym, ponieważ nie ma jakiegoś stanowiska Platformy, przyjętego, zatwierdzonego w sprawie referendum. Mamy takie czy inne stanowiska. Powiem raczej z własnego oglądu spraw i własnego doświadczenia. Też odpowiem może Panu, w sprawie tego Trybunał Stanu groził. Proszę Pana, wybuchł w międzyczasie kryzys, tempo rozwoju gospodarczego bardzo spowolniło się, a trzeba wydatki publiczne i socjalne, i nasz wkład do programów europejskich było zapłacić i stąd się wzięły te podwyżki podatków, żeby chronić programy europejskie i wszystkie świadczenia socjalne i trzydzieści parę programów rządowych, z których żaden nie został przerwany w trakcie kryzysu, ani jeden. Więc stąd były te podwyżki, ale jednocześnie były obniżki. Na rodziny wprowadzano kwoty wolne, powiększano te kwoty wolne, aby właśnie zmniejszyć te obciążenia. Stopień zadłużenia Polski jest znacznie lepszy niż średnia eu-

ropejska w stosunku do PKB. Znacznie lepszy niż średnia europejska w stosunku do PKB, znacznie lepszy niż w olbrzymiej większości krajów UE, które przekraczają 60%. My jesteśmy poniżej tego poziomu, nawet jeśli było wspomnienie przez OFE, niemniej jesteśmy znacznie poniżej średniego poziomu zadłużenia. To tyle o Trybunale Stanu, przed którym Pan chce mnie i kolegów z Platformy postawić, przed tym Trybunałem. Natomiast w sprawie referendum. Proszę Państwa, najpierw co do samego zakresu referendum. Otóż ja bym powiedział tak: dlaczego musimy być ostrożni w sprawie zakresu referendum. Otóż są pewne referenda, takie właśnie jak dotyczące spraw finansowych, w których bardzo trudno jest, nie znając całości budżetu, właśnie perspektywy zadłużenia kraju, bo to pan [Duda] mówi, że politycy za to odpowiadają. Rzeczywiście odpowiadają za zadłużenie kraju, za deficyt budżetowy. Przekonać ludzi, że czegoś nie należy robić, z tych takich ogólnych względów. Bo zadłużenie, bo coś. Dla ludzi konkretna sprawa i oni pójdą do referendum, jeszcze jak będzie próg niski, jest ważna. Żeby wiek emerytalny był niski, żebyśmy mieli podwyżkę emerytur o 50%, żeby jakieś podatki skasować, obniżyć. Tą drogą poszła Kalifornia, najbogatszy stan amerykański i zaczęto uchylać referenda. Jeden: obniżyć podatek od nieruchomości, ścięto go tam drastycznie. Drugi: zapewnić wydatki na coś tam jeszcze, trzeci na coś tam jeszcze. Co w rezultacie mamy w Kalifornii, w najbogatszym stanie? Najbardziej zadłużony stan amerykański, najgorszy rating, służby rozmaite socjalne w najgorszym stanie, szpitale psychiatryczne katastrofa, w jakiś innych usługach publicznych katastrofa, dlatego że nie mogą się wygrzebać z tych referendum, które przyjmowały rozwiązania: z jednej strony mniejsze dochody, z drugiej strony większe wydatki usztywniają to. Otóż po to są ludzie wybierani do sejmu, do senatu, prezydent jest wybierany, żeby czuwali nad całością. Żeby widzieli również inne strony, nie tylko ci, co będą zainteresowani w danym referendum i pójdą za tym głosować. Jest inny kontekst również tego. Mianowicie kontekst różnych zobowiązań międzynarodowych,

konwencji podpisanych. Weźmy na przykład, że u nas zdarzy się jakiś terrorysta, jakiś wariat, tak jak Breivik w Norwegii, i ileś osób zamorduje. I zbierze Korwin-Mikke milion podpisów, żeby karę śmierci wprowadzić. Czy my będziemy mieli w tej sprawie obowiązkowe referendum? Naruszymy wszystkie konwencje, które podpisaliśmy, naruszymy nauki kościelne w tym zakresie, bo będzie taki nastrój, taka atmosfera, żeby ukarać śmiercią tego polskiego jakiegoś tam wariata, który takie rzeczy popełni. Więc też narażamy się tutaj na jakieś konflikty bardzo istotne. Po to są wybierane władze rozmaite, żeby jednak patrzyły na inne aspekty, na koszty, na inne możliwości, na postulaty, jakie są. Więc na przykład i kwestia referendum finansowych, która powinna być z góry wykluczona czy jakoś poważnie ograniczona, i kwestia rozmaitych innych referendum. Do, że jest jakiś filtr. Może ten filtr jest teraz za mocny, może za łatwo odrzucić inicjatywę obywateli, że można zwykłą większością głosów senatu odrzucić inicjatywę prezydenta, czy sejm wymaga zwykłej większości głosów. Może trzeba te filtry jakoś wzmocnić, jakoś je rozpatrzyć,

**ale przeciwny byłbym tego i żeby każdy temat mógłby być poddany pod referendum i żeby ono było automatycznie na wniosek grupy obywateli, bo to się może po prostu źle skończyć dla finansów, dla zobowiązań międzynarodowych, dla rozmaitych innych rzeczy.**

I również traci się to, co jest istotą parlamentu. Debaty, dyskusji, szukania kompromisów, uwzględnienia wyjątków, złagodzenia, postawienia dodatkowych warunków.

## Referendum to jest kołtlet raz. Przyjąć albo odrzucić.

W sejmie, w parlamencie można wypracować bardziej zniuansowane, dobre propozycje. Więc też tutaj traci się ten atut, jakim jest parlament, jakim jest jego praca i możliwość dopracowania pewnych kierunkowych takich czy innych propozycji. Jest tutaj ciekawa propozycja [w rekomendacjach], żeby referenda dotyczyły konkretnego projektu aktu prawnego. Ja muszę powiedzieć, że

## mnie się to już bardziej podoba, ten konkretny projekt aktu prawnego.

Tak było z traktatem akcesyjnym, tak było z konstytucją: przyjąć albo odrzucić. Konkretna rzecz leży na stole w całości. Już zniuansowana, już wypracowana i albo chcemy być w tej UE, albo nie chcemy. Może nawet powiem więcej, gdyby nie to, że w traktacie akcesyjnym zobowiązaliśmy się do przyjęcia euro, to również taka rzecz nadawałaby się na referendum, ja się zgadzam.

## Gdyby nie było tego w traktacie akcesyjnym, to akurat przyjęcie waluty euro nadawałoby się na referendum ogólnokrajowe.



To jest jasna sprawa. Być w euro albo nie być w euro. Kwestia terminów wprowadzania. Ja nie widzę, chociaż Platforma to podnosiła, ja osobiście nie widzę jakichś zasadniczych przeciwskażeń przeciwko temu,

## żeby referenda odbywały się w czasie również wyborów powszechnych.

Oczywiście, jest kwestia, ile tych referendów ma być, jakie mają być te referenda, można się zastanawiać, jak często mają być te referenda w skali roku robione. Ale generalnie to jest rozwiązanie praktyczne i stosowane w rozmaitych krajach, że również w trakcie wyborów można robić referenda. Może są również jakieś aspekty przeciw, inna może być tendencja ludzi w wyborach powszechnych w inną stronę, a w referendum w inną stronę. I to jakoś jedno na drugie rzutuje. Ja mówię, że ze względów praktycznych to nie jest takie złe. Więc jak bym się miał generalnie do tego ustosunkować,

**nie byłbym za obligatoryjnym referendum wprowadzanym na podstawie pewnej ilości podpisów. Byłbym za tym, żeby to był gotowy projekt ustawy. Uważam, że to jest dobra propozycja, żeby taka możliwość była wnoszona.**

Może trzeba tym filtrem jakoś utrudnić odrzucanie tych inicjatyw obywatelskich. I jednak zostawiłbym rozmaite dziedziny, jak choćby

**finanse publiczne czy jakieś inne zobowiązania międzynarodowe, by były poza możliwością przeprowadzania referendum,**

wtedy ktoś musiałby orzekać, czy takie referendum może być, czy może nie być przeprowadzone. Też trzeba tutaj mieć na to jakiś mechanizm prawny. Dziękuję bardzo.

**Rafał Górski:** Bardzo dziękuję za ten głos – mamy poszerzoną perspektywę dzięki niemu.

**ZAPIS DYSKUSJI  
Z PANELU  
„REFERENDA LOKALNE  
DLA OBYWATELI,  
CZYLI JAKIE?”,  
KTÓRY ODBYŁ SIĘ 21 LISTOPADA 2015 ROKU  
PODCZAS DEBATY „REFERENDA DLA  
OBYWATELI, CZYLI JAKIE?”  
ZORGANIZOWANEJ PRZEZ  
INSTYTUT SPRAW OBYWATELSKICH**



**Rafał Górski:** Być może doszli dopiero teraz, bo wiem, że kilka osób doszło dopiero na drugą część. Plan gry jest w tej chwili taki, że dwa pierwsze wystąpienia są związane z historiami referendów we Wrocławiu. Pan z Wrocławia jest, super – pan Paweł Ziarko. I pan Tomasz Leśniak z kolei przyjechał do nas z Krakowa i opowie o krakowskiej historii związanej z referendum. Ja zapraszam i powiem tak. Macie Państwo po siedem i pół minuty, proszę sobie usiąść i zadanie jest takie, żeby w ciągu tych siedmiu i pół minuty dla każdego z Panów, żebyście zaprezentowali Wasze historie związane z referendum w Wrocławiu, a później Krakowie.

## HISTORIA REFERENDUM WE WROCŁAWIU

**Paweł Ziarko:** Dzień dobry Państwu, nazywam się Paweł Ziarko i bardzo dziękuję za zaproszenie tutaj na tą debatę, na ten panel. Zostałem poproszony właśnie, żeby powiedzieć pokrótce o historii referendum we Wrocławiu, próby zorganizowania referendum. Ja jestem Wrocławianinem, byłem zaangażowany w tą sprawę referendalną od początku, właściwie do końca i chciałbym opowiedzieć jak to..., jakie były przyczyny takie ogólne, a to była przede wszystkim frustracja sposobem zarządzania miastem przez prezydenta Rafała Dutkiewicza, według takiego założenia: miasto dla turystów i developerów, a nie dla mieszkańców. Co przejawiało się w nacisku na wielkie imprezy i efektowne inwestycje, przy cięciach w komunikacji miejskiej i w usługach publicznych. Takim przykładem, jak to u nas we Wrocławiu wygląda, jest na przykład sytuacja sprzed trzech tygodni, kiedy Wrocław zmagał się z wielkim smogiem. Byliśmy najbardziej zanieczyszczonym miastem w Europie Środkowej i wszystkie normy powietrza były przekroczone prawie dziesięciokrotnie. W tym czasie prezydent zorganizował konferencję, na której powiedział, że nie jest tak źle, nie ma się czym przejmować, w Paryżu jest gorzej, ale najważniejszy temat w tym

tygodniu to jest nowo otwarte Hydropolis, czyli jezdnie w Polsce muzeum wody za 59 milionów złotych. A takim konkretnym bodźcem do działania w sprawie referendum była kwestia tak zwanego metrobusa na osiedla Nowy Dwór i Muchobór Wielki, zamiast obiecowanej od dawna linii tramwajowej. Żeby wprowadzić tutaj w nasze realia wrocławskie, to Nowy Dwór to największe osiedle w naszym mieście, które nie ma komunikacji tramwajowej i jest to bardzo duże osiedle i cały czas jest właściwie zakorkowane, a plany doprowadzenia torów sięgały lat 80. i były potwierdzane wielokrotnie, także przez ekipę prezydenta Dutkiewicza. Ostatni raz była o tym mowa w 2013 roku, czyli nie tak dawno. W zeszłym roku prezydent postanowił lansować nową koncepcję, czyli metrobusa. W praktyce właściwie oprócz szumnej nazwy to by się wszystko miało sprowadzać według planów do dodatkowego buspasa, po którym by jeździły może dodatkowe autobusy, które miałyby napęd elektryczny, więc to była taka ciekawostka właściwie. Z inicjatywą organizacji referendum wyszedł Tomasz Szymczyszyn, autor bloga „Wrocław nierządem stoi”, który zorganizował pierwsze spotkanie, mniej więcej w lutym tego roku, na to spotkanie przyszło kilkadziesiąt osób z bardzo różnych środowisk, byli to radni osiedlowi, aktywiści miejscy, drobna część radnych miejskich, ale też obywatele, często niezrzeszeni, którzy właściwie też nie mieli żadnych doświadczeń za sobą w organizacji jakichś akcji obywatelskich, żeby daleko nie szukać, ja byłem taką osobą. Akcja referendalna to jest pierwsza akcja obywatelska, w którą się zaangażowałem. O referendum zaczęła mówić także grupa polityków wrocławskich, szczególnie Mirosława Stachowiak-Różecka z PiS-u, Waldemar Bednarz, były kandydat z SLD na prezydenta Wrocławia, i Małgorzata Tracz z Zielonych. Po kilku wspólnych spotkaniach postanowiliśmy połączyć siły z nimi. Uważaliśmy, że nasza obecność odpolityczni inicjatywę, a partie zapewnią niezbędne zaplecze do zbierania podpisów. W toku kolejnych spotkań powstało szerokie porozumienie ponad podziałami, były tutaj wszystkie partie, nawet te mniejsze z szerokiego spec-



trum politycznego, oprócz niestety PO, która popiera prezydenta Dutkiewicza, a także obecne były organizacje miejskie, aktywiści i zwykli obywatele. Wypracowaliśmy wtedy cztery wspólne tematy referendalne, aby zaangażować mieszkańców całego miasta. Pierwszy temat to była rozbudowa sieci tramwajowej na osiedla Nowy Dwór i Muchobór Wielki, ale także na inne części miasta, które już dawno zostały wpisane do strategii rozwoju miasta, a nie są realizowane. Boimy się, że te inwestycje nie powstaną z możliwością finansowania unijnego. Kolejny temat to rezygnacja z igrzysk nieolimpijskich Word Games, które mają się odbyć za dwa lata i mają też koszt od 100 do 200 milionów złotych. Następnie zwiększenie terenów zielonych w mieście. I stworzenie internetowego rejestru umów. Po konsultacji z mieszkańcami doszło jeszcze pytanie o wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej. Czyli z takimi pięcioma pytaniami zaczęliśmy działać. W tym czasie prezydent Dutkiewicz ogłosił, że zorganizuje własne referendum, mniej więcej w terminie pokrywającym się z naszym planowanym i jego pytania były bardzo ogólne. Było pytanie o metro, ale bez żadnych konkretnych, jakie to miałyby być linie, w jakim kierunku, jakim kosztem i tak dalej. Były też pytania o organizację dużych imprez, bez uszczegółowienia, jakie to są duże imprezy. Minister Zdrojewski nazwał wtedy to referendum, właściwie to powiedział, że: „Nie pójdzie na nie głosować, bo obraża jego inteligencję”. Warto dodać, że minister Zdrojewski był przed prezydentem Dutkiewiczem właśnie prezydentem Wrocławia, więc był zaangażowany w temat i dosyć głęboko siedział w tym. Dwukrotnie proponowaliśmy połączenie naszych inicjatyw, jednak spotkaliśmy się z odmową prezydenta Dutkiewicza i oficjalny wniosek do prezydenta został złożony na początku lipca. Mieliśmy w takim razie sześćdziesiąt dni na zebranie 50 tysięcy podpisów. Organizowaliśmy w tym czasie kilka akcji na dużych wydarzeniach, takich jak mecze Śląska Wrocław, zbieraliśmy podpisy również przed koncertami, podczas Masy Krytycznej wrocławskiej, mieliśmy też kilka stałych punktów w centrum miasta

i na osiedlach, w których można było zostawiać podpisy. Niestety udało nam się zebrać tylko ponad połowę z wymaganej liczby, to jest 30 tysięcy podpisów. To było niestety za mało. Tak uważamy, że kilka powodów, dla których nam się nie udało, to z jednej strony był brak jakiegoś konkretnego, mocno kontrowersyjnego punktu, który przyciągnąłby więcej osób. Tematy referendum były bardzo merytoryczne, zrezygnowaliśmy na przykład z pytania o likwidacji Straży Miejskiej, które było zgłaszane, ale zostało uznane też, że jest mocno populistyczne i baliśmy się trochę takiej łatki, jaką media mogłyby przypiąć. Niezbyt szczęśliwy termin zbierania podpisów w okresie wakacyjnym był też spowodowany tym, że chcieliśmy, żeby referendum odbyło się dokładnie w czasie wyborów parlamentarnych, co by mogło zapewnić odpowiednią frekwencję. Zbyt duże wymagania do liczby podpisów bardzo utrudniają przeprowadzenie referendum w tematach lokalnych i jeszcze uważam, że przeszacowaliśmy trochę zainteresowanie mieszkańców miasta właśnie tematami miejskimi. Dużo ludzi nie było w ogóle zainteresowanych ogólnie referendum, zanim się dowiedziało, czego by to mogło dotyczyć. Warto też dodać, że referendum prezydenta Dutkiewicza odbyło się we wrześniu i nie miało wymaganej frekwencji, poszło zagłosować tylko około 10% osób, więc to też podkreśla kwestie zainteresowania społecznego. Jeśli przejdę do efektów, to mimo że nasze referendum się nie odbyło, część postulatów prawdopodobnie doczeka się realizacji. Przede wszystkim prezydent zapowiedział rezygnację z budowy metrobusa i powrót do idei tramwaju na Nowy Dwór, ma też powstać rejestr umów, choć w ograniczonym zakresie, na przykład nie będzie tam spółek miejskich, których są najciekawsze umowy, tylko będą dotyczyć umów zawieranych bezpośrednio przez urząd miejski. Ma też powstać inicjatywa uchwałodawcza, mniej więcej w tych tygodniach jest ona głosowana na radzie miejskiej. Dodatkowym plusem jest wyzwolenie energii obywatelskiej, część ludzi, która wcześniej nie angażowała się w nic, zaczęła działać wspólnie i mam nadzieję, że ta energia nie

zniknie i z tego powodu założyliśmy Wrocławski Ruch Obywatelski złożony z osób zaangażowanych w inicjatywę referendalną. Przechodząc do wniosków, obecne prawo stawia bardzo wysoką barierę wejścia dla jakiegokolwiek inicjatywy referendalnej, zwykli obywatele bez zaplecza partyjnego właściwie nie mają szans, żeby samemu zebrać wymaganą liczbę podpisów. Oczywiście popełnialiśmy błędy, ale wynikały one, moim zdaniem, przede wszystkim z braku doświadczenia, a nie z braku motywacji. Jednak to tylko podkreśla fakt, że obecna ustawa bardzo utrudnia przeprowadzenie oddolnego referendum obywatelskiego. Dziękuję.

## HISTORIA REFERENDUM „KRAKÓW PRZECIWKO IGRZYSKOM”

**Tomasz Leśniak:** Dzień dobry Państwu, Tomek Leśniak z inicjatywy „Kraków przeciw igrzyskom”. Ja może mniej będę opowiadał o historii referendum krakowskiego, natomiast więcej o wnioskach, które z niego płyną. Natomiast zacznę od tego, że jestem w takiej dosyć niewygodnej pozycji, bo z jednej strony jestem trochę niezadowolony z tego, jaki jest kształt obecnej ustawy o referendum lokalnym, z drugiej strony trudno mi wyobrazić sobie takie konkretne zmiany, które by mogły sprawić, że pogłębi się taka demokratyczna debata w mieście i referendum będzie narzędziem skutecznym do rozwiązywania problemów, które dotyczą całej wspólnoty miejskiej. Zacznę od tego może, że referendum w sprawie igrzysk było bardzo nietypowe, to znaczy właściwie gdyby nie splot pewnych, głównie politycznych okoliczności, to by do niego nie doszło. Jest taki mit, że mieliśmy piękny demokratyczny zryw w Krakowie i dzięki temu udało się i doprowadzić do referendum, i referendum było ważne. Tego wszystkiego by nie było, gdyby nie to, że referendum było organizowane w roku wyborczym i Jacek Majchrowski zdecydował się kandydować. My nie zbieraliśmy podpisów pod referendum, bo wiedzieliśmy, że nie mamy szans jako

ruch miejski czy jakaś koalicja organizacji pozarządowych zebrać tych podpisów. To by było 60 tysięcy w przypadku Krakowa. Takie możliwości mają *de facto* w tej chwili tylko struktury partyjne i związki zawodowe, a w przypadku referendum lokalnego jednak rozwiązujemy zwykle takie kwestie, którymi związki zawodowe zwykle, powiedzmy, bezpośrednio nie są zainteresowane, bo zwykle nie decydujemy o prawach pracowniczych. Natomiast struktury partyjne to już w zależności od konkretnego kontekstu politycznego. My chcieliśmy na początku zaangażować struktury partyjne w zbiórkę podpisów, bo byliśmy pewni, że prezydent Majchrowski nie będzie chciał zorganizować referendum, natomiast nikt nie był wtedy zainteresowany, jeszcze w styczniu 2014 roku, po – w zasadzie – trzech miesiącach dyskusji wokół igrzysk, żadna z partii, powiedzmy, opozycyjnych, bo do Platformy, która inicjowała igrzyska, w ogóle się w tej sprawie, oczywiście, nie zwróciliśmy. Żadna partia nie była wtedy zainteresowana, natomiast po kilku miesiącach właściwie, Jacek Majchrowski w takiej rozgrywce z Platformą Obywatelską zdecydował, że dobrze jest zorganizować referendum, żeby kwestia igrzysk nie była tematem wyborów samorządowych, bo wtedy mogłoby nawet dojść do tego, że ona by decydowała, w pewnym sensie, o wyniku wyborów. Mówiłem o samej kwestii zbiórki podpisów i tym moim zdaniem, że ruchy miejskie czy organizacje pozarządowe, które działają w mieście, nie są w stanie zebrać podpisów. Natomiast drugą kwestią, która mi się wydaje bardzo istotna tutaj, o której stosunkowo mało się mówi w kontekście reformy ustawy o referendum lokalnym jest sama jakość kampanii referendalnej. Bardzo rzadko mamy do czynienia z takimi kwestiami – można powiedzieć – prostymi jak igrzyska, gdzie mieliśmy właściwie czas, ponad pół roku, żeby dyskutować o tym i w zasadzie, można powiedzieć, że większość mieszkańców od października do maja zdążyła sobie wyrobić zdanie, czy jest za, czy przeciw igrzyskom. Natomiast jeśli wyobraźmy sobie takie kwestie jak, nie wiem, kształt systemu edukacyjnego czy polityki przestrzennej w mieście,



czy usług publicznych, generalnie rzecz biorąc, to są tematy zdecydowanie bardziej skomplikowane, wymagające długiej dyskusji i myślę, że niekoniecznie referendum jest najlepszym narzędziem do rozwiązywania takich problemów sporów i jakimś wnioskiem z tego jest po prostu konieczność rozszerzenia tej dyskusji o demokracji bezpośredniej, o referendum lokalnym, o inne narzędzia partycypacji, na przykład panel obywatelski, czyli narzędzie, które ma potencjał, żeby bardziej angażować mieszkańców. W przypadku tej naszej igrzyskowej kampanii to zaangażowanie mieszkańców w ten temat, to, że wyrobili sobie jakieś zdanie, wynikało z tego, że mieliśmy nadspodziewanie duże zainteresowanie mediów lokalnych i mediów ogólnopolskich tematem igrzysk i dosyć dużo czasu, tak naprawdę, na kampanię referendalną. Bez tego trudno sobie wyobrazić, że referendum byłoby ważne, a było ważne również dlatego, że odbywało się w dniu wyborów do europarlamentu. Ostatecznie frekwencja wyniosła 36%, więc i tak można powiedzieć, że słabo jak na tak długą kampanię referendalną. Kolejnym wątkiem, który tutaj warto wrzucić do dyskusji o referendum i który do tej pory, można powiedzieć, ciągniemy, jest kwestia tego, że w tej chwili nie ma żadnej instytucji, która weryfikowałaby jakość pytań referendalnych. W krakowskim referendum ostatecz-

nie odpowiadaliśmy na cztery pytania, z czego dwa były źle zadane, co najmniej. Jedno sugerowało odpowiedź, bo brzmiało: „Czy jesteś za utworzeniem systemu monitoringu miejskiego, który będzie zwiększał bezpieczeństwo?”. Kto odpowiedziałby, że nie jest za czymś, co zwiększa bezpieczeństwo? Drugie pytanie: „Czy jesteś za zwiększeniem środków w budżecie na inwestycje rowerowe?”. Też jakby nie wiemy, jaki będzie efekt, jak odpowiedź na to pytanie będzie wdrażana, bo zwiększyć można ten budżet o złotówkę albo o kilkanaście milionów złotych, więc no kwestia jakości zadawanych pytań i kwestia tego, że w kampanii referendalnej brakuje też kontroli, w zasadzie, tego, jak prowadzona jest kampania referendalna przez gminę. My zaskarżyliśmy sposób, w jaki gmina Kraków prezentowała igrzyska. W ramach kampanii referendalnej były takie billboardy „Igrzyska to metoda na smog”. My staraliśmy się udowodnić w sądzie, że jest to twierdzenie fałszywe. Sąd ostatecznie uznał: to jest twierdzenie, którego nie można rozpatrywać w kategorii prawda – fałsz i oddalił naszą skargę, ale oddalił naszą skargę ze względu na to, że uznał, że nie jestem osobą, która ma interes prawny w tej skardze. To znaczy nie byłem, po prostu, uprawniony, według sądu do złożenia skargi w tej sprawie, bo billboard, na przykład, nie obrażał mnie bezpośrednio. Teraz, w zasadzie, walczymy o to, sprawa jest na etapie, już jest w Trybunale Konstytucyjnym, walczymy o to, żeby każdy obywatel miał możliwość zaskarżenia, właściwie można powiedzieć, jakości prowadzonej kampanii referendalnej. Czyli jeśli tam się pojawiają jakieś twierdzenia, które zdaniem obywatela są fałszywe, to będzie możliwość zaskarżenia takiej kampanii. Tak jak mówiłem, chyba tym najważniejszym wnioskiem z tych referendów, z którymi ostatnio mieliśmy do czynienia, bo było jeszcze referendum w sprawie JOW-ów, najważniejszy wniosek jest taki, że być może niekoniecznie referendum jest tym narzędziem, które powinniśmy wykorzystywać, żeby jakoś mocniej angażować mieszkańców czy rozwijać demokratyczną debatę: czy to na poziomie państwa czy miasta. Dziękuję.



**UCZESTNICY DYSKUSJI:**

1. Jarosław Krajewski, Prawo i Sprawiedliwość
2. Ewa Lieder, .Nowoczesna
3. Marcelina Zawisza, Partia Razem

Gospodarz panelu: Piotr Ciompa



**Piotr Ciompa:** Dziękuję bardzo. Ja nazywam się Piotr Ciompa z Instytutu Spraw Obywatelskich. Rafał mnie poprosił o prowadzenie tej popołudniowej części. Dziękuję bardzo Panom i gratuluję chwalebnej porażki, po prostu. Chociaż w Krakowie nie do końca porażka. Dlatego że trzeba wiedzieć, że teren walki był bardzo trudny. W Polsce, od momentu wejścia w życie ustawy o referendach lokalnych, nie odbyło się nigdy skuteczne referendum z inicjatywy mieszkańców, referendum merytoryczne. W miastach powyżej 50 tysięcy osób.

**Głos z sali:** U nas powyżej 100.

**Piotr Ciompa:** W jakim mieście się odbyło?

**Głos z sali:** Bytom.

**Piotr Ciompa:** Przepraszam, to nie wiedziałem.

**Głos z sali:** Odwoławcze.

**Piotr Ciompa:** Ale to jest odwoławcze, ja zaznaczyłem – merytoryczne. Bo my tu mamy do czynienia z merytorycznymi, prawda? Referendów odwoławczych było więcej, skutecznych. Ale zupełnie inaczej zbiera się podpisy pod referendum odwoławczymi, dużo łatwiej niż w sprawach merytorycznych, prawda? W związku z tym, ta porażka też jest wartościowa, bo ona jednak troszkę uruchomiła jakąś część obywateli Wrocławia czy Krakowa, po prostu ich świadomość i współodpowiedzialność za wspólnotę lokalną na pewno wzrosła, prawda? A w Krakowie być może bez Komitetu przeciwko igrzyskom po prostu, mimo że referendum było prezydenckie, z jego inicjatywy, to tak naprawdę być może mielibyśmy po prostu igrzyska. Bo jednak medialnie bardzo dobrze żeście się przebili, prawda, i tą robotę zrobiliście dobrze. Bardzo dziękuję i chciałbym zaprosić do panelu drugiego, poświęconego sprawom lokalnym, prawda, następujących panelistów: pan poseł Jarosław Krajewski z Prawa i Sprawiedliwości,

pani Ewa Lieder z Nowoczesnej.pl, panią Marcelinę Zawiszę z Partii Razem. Witamy również i pana Tomasza Makowskiego z Polskiego Stronnictwa Ludowego. Nie ma? Zginął w polu, ale miejsce jest gotowe. Przedstawiciel Platformy Obywatelskiej dotarł z opóźnieniem, więc może Polskie Stronnictwo Ludowe, były koalicjant, też dotrze. Chciałbym również powtórzyć ten sam jakby schemat, który był i w poprzednim panelu, i chciałbym poprosić pana profesora Wiszowatego o przedstawienie naszych rekomendacji dotyczących referendów lokalnych. Zapraszam.

**Marcin Wiszowaty:** Dziękuję bardzo, jestem jeszcze doktorem, proszę Państwa, postępowanie awansowe trwa co prawda, także proszę trzymać kciuki, ale, no, nie będę występował jako profesor, bo jeszcze ktoś się dowie, więc jeszcze raz, bardzo mi miło, że mogę przedstawić te propozycje, które przygotowały organizacje obywatelskie i tym razem wyraźnie widać w nich nawiązanie do praktyki, tak przysłuchując się temu, co Panowie mówili, mogę tak powiedzieć. Po pierwsze pojawia się podobna jak w przypadku referendum ogólnokrajowego propozycja, aby referendum było ważne, niezależnie od tego, ilu uprawnionych do głosowania wzięło w nim udział, z wyjątkiem tak zwanego *recall*, ponieważ podczas spotkania wyraźnie rozróżniano te dwie kwestie, te dwie instytucje. Referendum tak zwane merytoryczne od odwołania organów pochodzących z wyboru, które w doktrynie nazywane jest inaczej, jest to nazywane *recall*. Polski ustawodawca tego nie rozróżnił, co jest, zdaniem wielu ekspertów, złym faktem. Krótko mówiąc, referenda merytoryczne powinny być ważne, wiążące bez względu na liczbę osób, które wzięły w nich udział. Po drugie, jeśli chodzi o wymogi dotyczące minimalnej liczby mieszkańców, którzy muszą podpisać się pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum, aby takie referendum zostało zarządzane – tutaj, jak widzimy w punkcie drugim, mam nadzieję, że Państwo to widzą, na stronie 3 jest rozpisane szczegółowo zestaw tych wymo-

gów w zależności od liczby mieszkańców. Dzisiaj wiemy o tym, że po prostu w gminie, w powiecie jest to 10% uprawnionych mieszkańców do głosowania, 5% w województwie i już, bez względu na to, czy jest to duża gmina, czy jest to mała gmina, czy jest to miasto, czy jest to miasteczko. W związku z tym autorzy zaproponowali podział, tutaj widzimy go wyraźnie, ja nie będę tego czytał, bo Państwo to pewnie widzą. Podam tylko przykład, w jednostkach do 20 tysięcy mieszkańców – minimum 10% uprawnionych do głosowania, ale już w przedziale od 20 do 100 tysięcy mieszkańców jest to minimum 2000 tysiące podpisów, powiększone o 8% liczby mieszkańców, która przekracza 20 tysięcy. Czyli domyślamy się, że gdyby to była jednostka 22-tysięczna to mielibyśmy wymagane 2000 podpisów plus 8% razy 2000, to jest znacząco mniej niż obecnie, jeżeli chodzi o wymogi ustawowe. Trzeci punkt referendum z inicjatywy obywatelskiej w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, czyli ten słynny *recall*, wymaga dla zarządzenia podwójnej liczby podpisów w porównaniu z punktem drugim, czyli krótko mówiąc, dwa razy więcej podpisów jest w tym przypadku wymaganych jako ta minimalna liczba wymagana przez ustawę. Tutaj od razu zwracam uwagę na błąd pisarski, z tego, co widzę, w punkcie 3 powinno być, nie 4 punkt a) do d), tylko 2 punkt a) do d), bo inaczej to nie ma sensu, ale to rozumiem, że mały chochlik drukarski się tutaj zakradł. 4 punkt: Wykaz przykładowych materii referendum lokalnego wymienionych w ustawie należy uzupełnić o referendum w sprawie uchylecia aktu prawa miejscowego, nazywane jest ono w nauce referendum abrogacyjnym. I tutaj taka dosyć istotna uwaga, bo następne punkty będą odnosiły się do obecnie obowiązującej ustawy o referendum lokalnym. Konstytucja, od tego należałoby zacząć, nie precyzuje ściśle, nie precyzuje enumeratywnie tematów, którymi mogą zająć się mieszkańcy w referendum lokalnym. W przypadku ogólnokrajowego mowa jest o sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa, natomiast w przypadku referendum lokal-

nego tylko o sprawach, które dotyczą mieszkańców. Czyli nie ma tutaj wymogu, aby to była sprawa istotna, no i mówiąc krótko, zestawienie tych dwóch artykułów: 118 i 125, prowadzi do wniosku, że jeżeli chodzi o referendum lokalne, to nie muszą być sprawy tylko istotne. Mogą to być, upraszczając, również mniej istotne albo nieistotne, byleby dotyczyły spraw należących do mieszkańców. I w związku z tym, po pierwsze, w ustawie pojawia się przykładowy wykaz takich materii, ale nie został on opatrzony informacją, że jest to przykładowy wykaz. Co w praktyce – i to też zgłaszali praktycy, ruchy obywatelskie – dla wielu sądów jest podstawą do twierdzenia, że skoro w tych wymienionych w ustawie zagadnieniach nie znajduje się jakaś kwestia, którą próbowano uczynić przedmiotem referendum, to znaczy, że nie może takie referendum się odbyć. To jest powodem, dla którego zaproponowano, aby usunąć z ustawy wyraz „istotne sprawy”, bo rzeczywiście on tam się znalazł, prawdopodobnie z powodu skopiowania przepisu konstytucyjnego, ale zupełnie błędnie, bo artykuł mówiący o referendum lokalnym to nie jest artykuł 125, ale artykuł 118. Również z tego samego powodu postanowiono dopisać w celach bardziej promocyjnych w tejże ustawie, wśród tematów, którymi mogą zająć się obywatele. Ja może szybko sięgnę do ustawy, bo oczywiście nie znam jej na pamięć. Pozwolą Państwo, że zacytuję artykuł 2 ustawy. Artykuł 2 ustawy mówi w ten sposób: W referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum”, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę. I tutaj mamy trzy punkty i dodatkowy ustęp drugi: Przedmiotem referendum gminnego może być również: [...]. Nie ma tam informacji o referendum abrogacyjnym, tak jak powiedziałem, z jednej strony, nie musi być niby, ponieważ to są tylko przykłady, ale brak sformułowania w szczególności to jest postulat nr 6. Wszystko to sprawia wrażenie – i to nie jest teoria, ale praktyka, bo sądy administracyjne już miały tego typu na swoim koncie orzeczenia – pro-



wadzi do wniosku, że ta informacja zawarta w ustawie jest, tak zwanym językiem prawniczym, wyliczeniem enumeratywnym, czyli zbiorem zamkniętym, co nie jest prawdą i dlatego propozycje nr 5 i 6. 7 punkt – ustawowy czas na zebranie podpisów obywateli popierających wnioski o przeprowadzenie referendum ma ulec wydłużeniu do dni dziewięćdziesięciu, do dziewięćdziesięciu dni z obecnych sześćdziesięciu. 8 punkt – należy znieść wymóg, aby inicjator obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego na swój koszt podawał do wiadomości mieszkańców przedmiot referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie czy poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. I również są orzeczenia sądów, które stwierdzały, że na przykład, jeżeli chodzi o referenda wojewódzkie, to nie ogłoszono tej informacji na koszt organizatorów w ogólnowojewódzkiej gazecie. Już abstrahując od faktu, że czytelnictwo w Polsce gazet jest niewysokie, w związku z czym ta informacja i tak nie dotrze do większości zainteresowanych. Po drugie to są oczywiście realne koszty, które wzrastają razem ze zwiększaniem się jednostki samorządu terytorialnego, więc stwierdzono, że ponieważ ludzie nie czerpią swoich wiadomości głównie z prasy, więc ten akurat artykuł ustawy tak naprawdę jest przeszkodą poważną w organizacji referendum i orzeczenia, które tak stwierdzają to tylko tak naprawdę potwierdzają. Punkt 9 – to również jest odpowiedź praktyków, pewnie Pan przypomni w trakcie dyskusji te przypadki. Ja tylko chciałem powiedzieć, że był on oparty na sytuacji, w której udało się organizatorom odwołać do Sądu Administracyjnego, odwołując się od uchwały rady gminy, która odmawiała zarządzenia referendum. Natomiast po odwołaniu się od decyzji Sądu Administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego go tamten termin już nie obowiązuje czternastodniowy i tam sprawa leżała miesiącami i tak naprawdę się cała inicjatywa przez to rozsypała. Punkt 10 – obywatelom inicjującym referendum lokalne należy umożliwić oddelegowanie



swoich przedstawicieli do składu terytorialnych komisji referendalnych. No i oczywiście 11 z nim związany, zapisanie w ustawie, aby głosowania odbywały się w sposób tajny. Co prawda, wydawałoby się, że wynika to, a można powiedzieć, że wynika to z ogólnych reguł demokratycznych, ale brak tego przepisu również jest w niektórych gminach czy był w niektórych gminach powodem do nieprzestrzegania tego wymogu ściśle. Punkt 10 – oczywiście mówi o tym, żeby przedstawiciele takiego komitetu mogli przyglądać się nie jako obserwatorzy, ale jako członkowie komisji referendalnej samemu procesowi podejmowania decyzji przez mieszkańców. I tutaj też wytłumaczę, bo to istotne, dlaczego należy umożliwić, a nie dlaczego jest to obowiązek. Ponieważ gdyby był to obowiązek, to część komitetów nie byłaby w stanie, czy właściwie grup inicjatywnych, oddelegować tylu przedstawicieli do komisji, więc żeby nie była to niedźwiedzia przysługa, jest to tylko fakultatywne, a nie obligatoryjne. I tak szybkoitko to są wszystkie propozycje, które zostały zgłoszone,

z pamięci podawałem też te uzasadnienia, które się podczas dyskusji członków organizacji pojawiały i myślę, że oni będą najlepiej swoich poglądów bronić, a ja, jak zwykle jestem tutaj z boku, gdyby była jakaś potrzeba zapytania się o przepisy. [Słysząc głos na sali]. Już tak od razu?

**Głos z sali:** Moje pytanie o oddelegowanie członków do terenowych komisji wyborczych, pominał Pan obwodowe, tak?

**Marcin Wiszowaty:** Nie, nie, ogólnie rzecz biorąc, chodzi o to, żeby była taka możliwość, żeby komitety miały prawo do oddelegowania swoich przedstawicieli do dowolnych gremiów, komisji wyborczych, komisji referendalnych – najprościej powiem w ten sposób.

**Głos z sali:** Chodzi o sprecyzowanie, była mowa o terenowych, a skoro to są terenowe, to nie są obwodowe, chodzi o doprecyzowanie.

**Marcin Wiszowaty:** Oczywiście, to nie było ściśle określone, na razie nie ma takiego prawa, czyli komisje w tym momencie obwodowe jak najbardziej wchodzą w zakres komisji referendalnych.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję bardzo. Zaczniemy teraz odpytywać naszych panelistów, ale może trochę zmienimy taką formułę, że każde z Państwa będzie miało swoje kilka minut i oddamy od razu głos publiczności, dlatego że publiczność została troszkę pokrzywdzona w poprzednim panelu, kiedy czas został ograniczony. Teraz może po prostu trochę tę równowagę przesuniemy w stronę obywateli. Ja bym też Państwa zachęcał nie tylko do ustosunkowania się do tych postulatów lub do spraw, które sami uważacie, może nie zostały tu poruszone, ale także zarówno Nowoczesna.pl, jak i Partia Razem nie miały okazji wypowiedzenia się na temat referendum w poprzednim panelu ogólnokrajowym, więc ja po prostu nie będę pilnował dyscypliny, jeżeli Panie by

chciały po prostu też zawadzić o tamten temat, to zapraszam, bo ja sam jestem bardzo zainteresowany. Próbowałem w Internecie znaleźć, co obie partie myślą na temat referendum tak generalnie i dotarłem do bardzo szczątkowych informacji. Obydwie partie są młode, toteż nie traktuje tego jako zarzutu w tej chwili, bo dopiero wypracowują swoje jakby poglądy w tej sprawie, ale jeżeli Panie chciały się wypowiedzieć w tej sprawie, to zapraszam. Ja sam będę zabierał głos jako obywatel, oprócz pilnowania porządku. Wtedy, kiedy po pierwszej turze Państwa wypowiedzi, i później na końcu, bo musimy za pięć czwarta kończyć, znów zrobimy taki, dopuścimy naszych panelistów do takiej zwartej wypowiedzi pod koniec, która by podsumowała z Państwa strony. Zapraszam.

**Ewa Lieder:** Pozwolę zacząć, ponieważ wzięłam mikrofon. Dzień dobry Państwu. Ja jestem oprócz tego, że teraz posłanką, przede wszystkim działaczką społeczną. Tak zaczęłam moje działanie społecz-



ne od działania na rzecz miasta, może trochę wcześniej, ale nie będziemy do tego przechodzić i moje poglądy na temat demokracji lokalnej i krajowej niesamowicie wpływają na to, co ja w tej chwili robię czy będę robić w partii Nowoczesna. Nie ma tego zapisanego jeszcze w programie, ponieważ program cały czas się jednak tworzy, mimo że były wybory, ale nadal się tworzy i będzie się tworzył. Mam wielką nadzieję, że wpłynę na to, jak będzie wyglądał, bardzo mocno. Jeżeli chodzi o referenda. Mam bardzo podobne poglądy jak ludzie z ruchów miejskich, tutaj koleżanka też jest z ruchów miejskich, tu sporo osób z ruchów miejskich mamy. Natomiast ja prywatnie, może nie tylko prywatnie, czy w ruchach miejskich są różne trendy. Myślę sobie, że referenda, jeżeli mówimy o lokalnych, referenda lokalne odwoławcze, jak najbardziej tak. Natomiast mam osobiście wątpliwości po analizie, czy to jest najlepsze narzędzie do rozpatrywania spraw trudnych, mniej ważnych, bardziej ważnych, lokalnych. Ponieważ jakie ma minusy referendum, bo mamy różne inne narzędzia. Czyli całym sercem jestem za partycypacją, natomiast zastanawiam się, czy do tych spraw lokalnych akurat najlepsze są referenda. Przy referendach nie ma potrzeby zapoznawania się z opiniami ekspertów, to jest wielki minus, nie ma też potrzeby z zapoznawaniem się z opinią innych mieszkańców. Idzie się po prostu i stawia krzyżyk. Często jest tak, że ten problem nie jest do końca wyjaśniony mieszkańcom. Jest też tak, że jeżeli jakaś grupa ma więcej pieniędzy lub więcej znajomych, ma większe szanse dotrzeć do mieszkańców i przekonać ich, że to jest świetny pomysł. Ja bym tutaj proponowała, tak jak pan Tomek Leśniak, z którym się absolutnie zgadzam, że tutaj pasowałoby stosowanie paneli obywatelskich, które mają swoją historię od dawna, chociaż tak jak Tomek Leśniak opowiadał, to jest wylosowana grupa mieszkańców według bardzo konkretnych zasad, to są przedstawiciele, takie jakby miasto w pigułce. Brane są pod uwagę kryteria: wiekowe, wykształcenie, dzietność, rejon zamieszkania, może

to być od 24 do nawet 100 mieszkańców wylosowanych. Ci mieszkańcy dostawaliby wynagrodzenie, to znaczy to się dzieje, w polskich miastach to się rzadko jeszcze dzieje. I tutaj jest większa szansa, że ci mieszkańcy, po wysłuchaniu ekspertów, niezależnych ekspertów, różnych ekspertów, z różnych stron, podejmą decyzję tak jak w sądzie amerykańskim ława przysięgłych i będzie to naprawdę rozsądna decyzja dla dobra wspólnego. Takie jest moje zdanie.

**Marcelina Zawisza:** Ja mam taki problem, że właśnie przez to, co Pan powiedział, że Partia Razem nie do końca ma wypracowany jeszcze pełny program, w jaki sposób my będziemy wypowiadać się w kwestiach referendalnych, więc jestem w stanie tylko swoje własne zdanie powiedzieć. W sporej części zgadzam się z tym, co zostało powiedziane, przy czym uważam, że referendum jednak ma znaczenie. To znaczy, jeżeli przyjmemy, że większą władzę i decyzyjność mają na przykład, nie wiem, ludzie, którzy zostali wybrani przez połowę społeczeństwa, które jest uprawnione do głosowania, gdzie ci przedstawiciele tej partii dostają 30 czy 20% głosów i oni później decydują na radach miejskich, no to w sensie, wydaje mi się, że upodmiotowienie ludzi i przyznanie im prawa do tego, żeby oni jednak wyrazili swoje zdanie, jest bardzo ważne. I powinniśmy w jakiś sposób korzystać z tych instrumentów, które mamy i referendum oczywiście powinno być jednym z nich, ale wydaje mi się, że powinniśmy wprowadzić pewne... z jednej strony poluzować kilka rzeczy i tu jest ta kwestia zbiórki podpisów, bo to jest coś, co automatycznie blokuje. Myśmy wielokrotnie w Warszawie, na przykład zajmowałam się obroną stołówek szkolnych przed komercjalizacją i jak rozważaliśmy instrumenty, którymi możemy walczyć, to referendum odpadało w przedbiegach, ponieważ uznawaliśmy, że nie będziemy po prostu w stanie zmobilizować tyle osób, żeby zebrać te podpisy, żeby móc pójść tą drogą. Później, po prostu stwierdziliśmy, że będziemy

zajmować się bardziej „partyzantką”, to znaczy będziemy starali się przekonać radnych do tego, żeby stawali po naszej stronie i zainteresować jak największą grupę ludzi i jednocześnie uzwiązkować pracownice stołówek szkolnych. Referendum po prostu odpadało tak na dzień dobry, ze względu na te wszystkie restrykcje, które tam są. A to był taki temat, który jakby, moim zdaniem, mógłby być ciekawy dla ludzi, znaczy to jest coś takiego, z czym wszyscy będziemy się spotykać albo się spotykamy, ponieważ wszyscy będziemy mieli dzieci, nasi znajomi mają dzieci, nasza rodzina ma dzieci, nasze dzieci mają dzieci – i stołówki szkolne i to, w jaki sposób jest zorganizowana cała ta praca, to było coś takiego, co wydawało nam się niezwykle istotne, i właśnie przez te restrykcje, które są w referendach, nie poszliśmy tą drogą. Wielokrotnie później mieliśmy dokładnie ten sam problem, kiedy zbieraliśmy podpisy pod inicjatywą „Stop podwyżkom cen biletów ZTM”. Zbieraliśmy te podpisy pod uchwałą, którą przygotowaliśmy, poszliśmy tą drogą dokładnie z tego samego powodu. Ponieważ kosztowało nas to dużo mniej energii, ponieważ zebraliśmy wtedy dwadzieścia parę tysięcy podpisów, które zostały złożone do Rady Miasta razem z projektem uchwały. Uchwała przepadła jednym głosem, ale 24 tysiące podpisów zbieraliśmy praktycznie przez pół roku i to było coś, co już dla nas było ciężkie jako dla ruchu, a proszę mi uwierzyć, że zainteresowanie ludzi było naprawdę niesamowicie widoczne. Ludzie sami ustawiali się w kolejkach, żeby się podpisać, ponieważ komunikacja miejska to jest taka totalna podstawa, to jest coś, z czym wszyscy mamy do czynienia, i nagle się okazuje, że nie jesteśmy w stanie zmobilizować się do tego, żeby zebrać, w Warszawie to jest 150 tysięcy podpisów, w związku z czym to jest taka granica, która zupełnie odrzuca możliwość zrobienia tego społecznie. Jeżeli chodzi o to, w jaki sposób, wydaje mi się, żeby usprawnić też działania referendów, to pomijając fakt właśnie obniżenia ilości zbiorczych koniecznych podpisów poparcia naszego wniosku,

jest druga rzecz, która jest bardzo ważna, to znaczy, żeby to były konkretne projekty. Jakby zadawanie pytań typu: „Czy jesteśmy za tym, żeby było metro?” albo „Czy jesteśmy za tym, żeby ludziom żyło się lepiej?”, no jakby wszyscy odpowiemy „tak”. Tylko jeżeli nie mamy konkretnego projektu, to nie jesteśmy w stanie nad nim konkretnie debatować, w związku z czym później może to zostać wykorzystane przez władzę wykonawczą do rzeczy, na które ludzie tak naprawdę się nie zgadzali. Powinno być utworzone jakieś ciało, które powinno pomagać ludziom przygotowywać takie wnioski, żeby one były poprawne, żeby te uchwały były poprawne, ale jednocześnie były na jakimś poziomie konkretności i tutaj jeżeli chodzi w kwestiach tematycznych. Wydaje mi się, że powinniśmy nauczyć się tego, że referendum nie może się stać rozwiązaniem wszystkich naszych problemów. Partycypacja, czyli bezpośredni udział typu właśnie, nie wiem, inicjatywa uchwałodawcza, wykorzystywanie tego, panele obywatelskie, przychodzenie na sesje rad dzielnic, miasta, gminy, to są te rzeczy, referendum nam tego nie zastąpi. Pójście, wrzucenie raz na kilka lat czy kilka miesięcy kartki z krzyżykiem pod pytaniem, którego poziom precyzji jest żaden, to nie jest demokracja, tak. Demokracją jest to, że my dyskutujemy o tym, w jaki sposób konkretnie ma funkcjonować, na przykład, nie wiem, metro w Krakowie albo stołówki szkolne w Warszawie. Tutaj powinniśmy skupić się na tym, żeby ta dyskusja i debata była wysokiej jakości i żeby instrumenty, które miasta mają do dyspozycji, były również do dyspozycji w trakcie tego referendum dla inicjatorów i dla wszystkich stron, które chcą zabrać głos w tej debacie. Bo jeżeli nie dopuścimy do tego, to tak naprawdę znowu mamy pewną fasadę i to jest coś takiego, z czym mamy do czynienia co cztery lata, idąc po prostu do wyborów. Wrzucamy kartkę, debata jest miálka i tak naprawdę nie wybieramy żadnego konkretnego. Więc jeżeli referendum lokalne tematyczne, to niech ono będzie konkretne, sprecyzowane i niech będzie łatwiejszy poziom wejścia. To tyle ode mnie.



**Jarosław Krajewski:** Dziękuję bardzo, na początku chciałbym podziękować INSPRO za zaproszenie i za umożliwienie przedstawienia mojego zdania na temat referendum lokalnego. Dlatego że przez ostatnie dziewięć lat byłem radnym Warszawy i w tym czasie uczestniczyłem w dwóch takich inicjatywach, które zakończyły się: jedna skutecznie przeprowadzeniem referendum w 2013 roku w sprawie odwołania pani prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz. Druga inicjatywa referendalna to był 2011 rok, sprawa dotyczyła czterech kwestii, kwestią numer jeden było pytanie dotyczące sprzedaży Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej, była to niezwykle istotna sprawa, z punktu widzenia miasta. Jedno pytanie dotyczyło: „Czy jesteś przeciwko sprzedaży Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej?”, drugie dotyczyło cen wody i ścieków, trzecie pytanie dotyczyło cen biletów komunikacji miejskiej i czwarte – odpłatności za złobki. W tej inicjatywie z 2011 roku udało się zebrać 150 tysięcy podpisów, wymagany

próg to było 133 600 podpisów. To jest ta liczba, która cały czas mniej więcej jest aktualna, jeżeli chodzi o 10% osób ujętych w rejestrze wyborców. W tej sprawie natrafiliśmy na bardzo duże kłopoty ze strony warszawskiego ratusza i większości Platformy Obywatelskiej w Radzie Warszawy. Czym to się charakteryzowało? Otóż po przekazaniu do Rady Miasta tych 151 tysięcy podpisów okazało się, że zostali oddelegowani urzędnicy pani prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz do analizowania każdego podpisu, żeby sprawdzić, czy rzeczywiście 151 tysięcy podpisów znajduje się w tej przekazanej puli. Okazało się, że jest to liczba zbyt mała, żeby w ciągu 30 dni, zgodnie z ustawą sprawdzić 151 tysięcy podpisów, więc w pewnym momencie zdecydowano się na to, że 80 urzędników musi codziennie sprawdzać każdy rekord i następnie przekazywać tej komisji referendalnej złożonej z radnych ten wykaz, czy dane osoby są w rejestrze wyborców, czy nie. W dużej mierze ta presja ze strony władzy wykonawczej, która



była zainteresowana nieważnością tej inicjatywy referendalnej, skoncentrowała się na tym, że, między innymi, ponieważ byłem w tej komisji referendalnej, to dowiedziałem się, że jeżeli ktoś podał wszystkie dane prawidłowo, ale, na przykład, wiadomo, że podpisy są zbierane przeważnie w przestrzeni publicznej, jeżeli ktoś podał Ula zamiast Urszula, zgodnie z tym, co jest w dowodzie osobistym, to takie głosy były po prostu odrzucane. Więcej było też takich sporów, które dotyczyły tego, że urzędnik, który sprawdził, bo miał wgląd do rejestru wyborców i wiedział, że na przykład, ktoś nieczytelnie, prawda, wpisał swój numer PESEL i on tam widział 9, mimo tego, że prawidłowa cyfra to było 0. I naprawdę muszę Państwu powiedzieć, że taka trudność ze strony tej władzy wykonawczej, która została zaproszona do sprawdzenia tej jakości podpisów była bardzo dużym utrudnieniem, tym bardziej, że większość w komisji referendalnej jak i Radzie Warszawy miała Platforma Obywatelska, która tak jak wspomniałem, nie była zainteresowana tym referendum. My odwołaliśmy się od tej decyzji Rady Warszawy, dla nas niekorzystnej, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i też muszę Państwu powiedzieć z doświadczenia, naprawdę to jest istotne, że każde pytanie według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie musi być racjonalne. Myślę, że zarówno ja, jak i Państwo się zgadzacie. Ale z drugiej strony pytanie powinno być zadane według orzeczenia prawomocnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w taki sposób, które w sposób całościowy przedstawiałoby obywatelowi, jaki wpływ będzie miała jego decyzja i jakie będą konsekwencje ekonomiczne i społeczne. I tak naprawdę to by oznaczało, że w praktyce merytoryczne referenda byłyby wręcz niemożliwe. Dlatego, że jeżeli byśmy po prostu opisali, w ramach jednego pytania, jaki był stan przeszły, jaki jest stan teraźniejszy i co ta zmiana jako głos obywateli spowoduje, jakie konsekwencje ekonomiczne i społeczne, to myślę też, że to pytanie byłoby dość nieczytelne. Dlatego że jestem przekonany, że większość Polaków nie czyta instrukcji, to trudno, żeby

obywatele byli zainteresowani takim stopniem szczególności tej wiedzy. Bo to nie byłoby dla nas żadnego problemu, tylko tyle, że trudno by było spojrzeć jako na możliwe do przeprowadzenia referendum merytoryczne. Ta inicjatywa nie zakończyła się sukcesem, ponieważ tego referendum nie było i SPEC został sprzedany. Ale druga inicjatywa dotyczyła odwołania pani prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz w 2013 roku. Tutaj zebranych zostało ponad 230 tysięcy podpisów. Tutaj trwała kampania referendalna, udało się przeprowadzić całą kampanię i okazało się, że tym problemem, który *de facto* przesądził też o niepowodzeniu tego referendum, była kwestia frekwencji. Otóż zabrakło 45 tysięcy osób, które jeśli wzięłyby udział w referendum, to same wyniki byłyby jednoznaczne, ponieważ było to 95% za odwołaniem i 5% przeciwko odwołaniu pani prezydent. I oczywiście tutaj też w pierwszej części naszej dzisiejszej dyskusji padły też te argumenty, że jednak apelowanie ze strony premiera i prezydenta RP o to, żeby nie brać udziału w referendum jest ogromną krzywdą dla inicjatyw obywatelskich. Trudno jest tym samym osobom nawoływać do udziału w wyborach w momencie, kiedy dwa lata temu nawoływały bardzo jednoznacznie do tego, żeby nie brać udziału i nie wspierać poprzez niepójście na referendum tej inicjatywy referendalnej. Takie inicjatywy miały miejsce w Warszawie przez te dziewięć lat i one na pewno skłoniły mnie do tego, że mam jednoznaczne, wyrobione zdanie na temat inicjatywy referendalnej i uważam, że ustawa o referendum lokalnym wymaga zmiany. Na pewno taką pierwszą podstawową sprawą jest kwestia sześćdziesięciu dni na zebranie podpisów. Otóż pamiętam zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku, o którym Państwu wspomniałem, że jednak była to pewna walka z czasem, dlatego że w Warszawie jest to ponad 133 tysięcy podpisów do zebrania. I to wymaga bardzo dużej aktywności i współpracy z różnymi środowiskami. I to bardzo dobrze, że dochodzi do takiego porozumienia w istotnej sprawie dla wspólnoty lokalnej, ale z drugiej strony ja ze swojej strony wydłużyłbym termin na zebranie podpisów. Państwo

proponujecie dziewięćdziesięciodniowy. Ja na pewno, nie znając jeszcze Państwa rekomendacji, zakładałem, że czy siedemdziesiąt pięć dni, czy dziewięćdziesiąt dni to są takie terminy, które po pierwsze dają możliwość zebrania większej liczby podpisów, a co za tym idzie – jest to głos jeszcze większej procentowo grupy obywateli zainteresowanych przeprowadzeniem referendum. Co do samej liczby, czy dziewięćdziesiąt czy siedemdziesiąt pięć, to uważam, że jest to na pewno sprawa do dyskusji. Ale ten termin sześćdziesięciodniowy jest zbyt ograniczający i uważam, że warto byłoby w ramach tych zmian, które też Państwo postulują, żeby te kwestie po prostu wydłużyć. Jeśli chodzi też o pozostałe rekomendacje, odniosę się do nich krótko, na pewno taką sprawą techniczną jest kwestia ogłoszenia na koszt inicjatora referendum. To w przypadku Warszawy jest to w prasie ogólnodostępnej codziennej, jest to taki wymóg, na którym inicjatorowi referendum zależy, ale trudno, żeby to on miał obowiązek na swój koszt publikowania takiej informacji. Więc tutaj myślę, że jest to sprawa techniczna, ale jak najbardziej wymagająca tego, że lepiej, żeby to było prawo, a nie obowiązek, który może skutkować unieważnieniem całej inicjatywy, w związku z tym, że nie opublikowano w prasie codziennej takiego ogłoszenia. Jest oczywiście też kwestia większości kwalifikowanej 3/5, jeśli chodzi o inicjatywę referendalną w sprawie odwołania organu. I tutaj też z mojej strony dużo lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednak stałego procentowego udziału wyborców, czyli tak, jak mówimy o 30% poziomie frekwencji, jeśli chodzi o referendum merytoryczne, tak w przypadku referendum dotyczącego odwołania czy rady gminy lub wójta, burmistrza, prezydenta, myślę, że jednak lepiej byłoby wskazać jeden procentowy próg, który wskazywałby, że jeżeli na przykład 30% wyborców pójdzie, żeby odwołać, to wtedy jest to decyzja wiążąca.

**Piotr Ciompa:** Czyli doprecyzuję, Pan jest przeciwko zniesieniu progów tak, jak one wyglądają dzisiaj? Tylko zamiana z 3/5 na 30%, czyli za programi?

**Jarosław Krajewski:** Ja też zdaję sobie sprawę z tego, że pewnym na pewno niepoważnym zachowaniem byłoby, jeżeli 1% osób, które wzięło udział w takim referendum, decydowałoby o tych sprawach niezwykle istotnych, mówię o referendum merytorycznym. Na pewno jestem zwolennikiem tego, żeby ten 30% próg zmniejszyć, i tutaj myślę, że można pokusić się o to, żeby był on na przykład dwukrotnie niższy. Czyli byłoby to 15%. Dlatego że w tym momencie nie mamy na pewno zbyt dużej liczby tych inicjatyw referendalnych i myślę, że warto wykorzystać tę aktywność obywateli, żeby te decyzje zapadały w ramach demokracji bezpośredniej w formie referendum. Dlatego jeśli chodzi o wymóg przed referendum merytorycznym, to z tego 30% można spokojnie obniżyć tak, żeby ten głos obywateli jak i wydatki poniesione na organizację referendum były po prostu ważne, żeby samo referendum było ważne i żeby też obywatele mieli poczucie, że jak poszli na referendum, to żeby też współdecydowali o tej wspólnocie lokalnej.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję. Przechodzimy teraz do oddania głosu publiczności, ale ponieważ ja tu teraz jestem pierwszym obywatelem, to sobie udzielę najpierw głosu. Ja myślę, że Pan się spotka za chwilę z polemiką odnośnie istnienia progów, dlatego że jest to bardzo kontrowersyjny pomysł i on niesie też pewne patologie, których zresztą organizatorzy referendum warszawskich doświadczyli też. Chociażby sprawa referendum odwoławczego pani Hanny Gronkiewicz-Waltz, na każdego popierającego jej pozostanie, który nie idzie, organizatorzy musieli przekonać 1 i 31/100 obywatela, żeby poszedł. Czyli można powiedzieć, że jest nierówność głosów w tym przypadku. I dopóki jest próg i nawet jeśli go zmniejszymy trzy razy, zawsze głos przeciw, który jest poprzez wstrzymanie się, niepójście na referendum, zawsze będzie premiowany. To nie będzie jeden głos równy jednemu głosowi za i przeciw, po prostu.

**Jarosław Krajewski:** Jeśli chodzi o referendum merytoryczne, uważam, że obniżenie progów z 30% jest ze wszech miar godne poparcia, dlatego że po-

winniśmy zachęcać obywateli do tego, że jeżeli będą kolejne inicjatywy referendalne, to wtedy będzie też bardzo wyraźny sygnał dla obywateli, że warto zebrać podpisy i warto przeprowadzić referendum. Jeżeli chodzi też o sprawę dotyczącą odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, to w tym przypadku uważam, że dużo lepszym rozwiązaniem, stabilizującym kwestię związaną z władzą samorządową, byłoby obniżenie dzisiejszego wymogu, który mówi o 3/5, jeśli chodzi o liczbę osób, które wzięły udział w wyborze danego organu: czy rady gminy, czy wójta, burmistrza, prezydenta, i obniżenie na pewno tego progu, jeśli chodzi o inicjatywę odwołania, byłoby według mnie zachęcające obywateli do tej aktywności. Jednak dzisiejsze ograniczenie w 100% progów powodowałoby, że tak naprawdę nawet w skrajnych przypadkach 1–2% obywateli decydowałoby o losach wspólnoty lokalnej.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję. Ja jeszcze się odniosę do wypowiedzi obu Pań, jako obywatel w tym wypadku. Jeśli chodzi o panel, moim zdaniem, ja jestem przekonany do panelu, czytam, co Maciej Gerwin na ten temat pisze, tylko że, moim zdaniem, o ile referenda, jak niektórzy mówią, społeczeństwo jeszcze nie dojrzało do nich, ja się z tym nie zgadzam. Ale to w tym przypadku, jeśli chodzi o panele, jest to jeszcze większa abstrakcja. Jest to zastąpienie prawie utopii, jaką są referenda już, nadtopią, jaką są panele. Bo to jest bardzo trudne. Ja myślę, że panele tam funkcjonują dobrze, kiedy społeczeństwo przeszło przez ten etap dojrzewania, jakim są referenda. I wtedy panele obywatelskie mogą to zastąpić. A tak one mogą być dla obywateli bardzo abstrakcyjne. Na dodatek one wciągają w swoje wybory tą grupę 20–100 osób, a nie całe społeczeństwo. Bo zasięg jest ograniczony.

**Ewa Lieder:** Jeśli mogę się do tego odnieść? Ja absolutnie nie uważam, że to jest jakiś kosmos, że nasi obywatele są do tego nieprzygotowani. I w Stanach Zjednoczonych, i w Niemczech lat siedemdziesiąt

się to dzieje. W Niemczech to się nazywało komórki do spraw planowania, a w Stanach – sąd obywatelski. A w Gdańsku odbył się jeden panel obywatelski, po budżecie obywatelskim, który podsumował budżet obywatelski i zaplanował nowe zasady budżetu obywatelskiego. Fakt, że pan prezydent nie wziął pod uwagę za pierwszym razem, ale udało się nam w tej chwili wprowadzić zmiany w budżecie obywatelskim. Natomiast udało się, to bardzo dobrze wyszło i mam poczucie, że mieszkańcy to zaakceptowali. Ja wiem, że to jest trudno zrozumieć, dlaczego mieszkańcy mają być tylko ci, którzy zostaną wylosowani. To może być takie poczucie niesprawiedliwości. Zaczniemy od tego, że w Atenach też losowało się radę pięciuset. To niezupełnie jakaś nowość. Myślę, że to, że będą ludzie mieli poczucie, że to jest ze wszystkich obywateli wylosowana grupa, bardzo mądrze przemyślany skład tej rady i bardzo przemyślana decyzja, to myślę, że dałoby się to zrobić, to byłby taki sposób wiarygodny, transparentny i naprawdę bezstronny. Ja mówię obok referendów, ja nie mówię zamiast, ja nie mówię, żeby zabrać możliwość robienia referendów. Tylko tutaj jest ważna sprawa. Tutaj brakuje tego elementu poprawiającego merytoryczny wynik. Referendum łatwo zmanipulować. JOW-y są tego przykładem. Ludzie tego nie zrozumieli.

**Marcelina Zawisza:** Chciałam odpowiedzieć na Pana wcześniejszą uwagę, że my mamy takie przeświadczenie, że obywatele i obywatelki są niegotowi. A później, kiedy okazuje się, że wciągamy ich w ten cały proceder debaty publicznej, dyskusji, pozwalamy im zabrać głos, to okazuje się, że oni naprawdę po pierwsze chcą to robić, po drugie, że robią to bardzo dobrze, a po trzecie potrafią wypracować takie mechanizmy, które są inkluzyjne, włączają jak największą grupę ludzi i wręcz zastanawiają się, jak włączyć jeszcze większą grupę ludzi. Więc wydaje mi się, że po prostu powinniśmy nauczyć się wzajemnie korzystania z tych wszystkich instrumentów decydowania, które włączają jak największe grupy ludzi i oczywiście referendum jest jednym z tych





instrumentów. Ale pytanie, czy referendum można zastosować do każdego przypadku? Moim zdaniem, po pierwsze nie, a po drugie powinniśmy się bardziej skupić na merytorycznej rozmowie i skonkretyzowaniu tego, jak najbardziej to jest możliwe. I jeżeli te przykłady pytań referendalnych czy tak, jak tutaj było powiedziane o tym, czy jesteś za tym, żeby zwiększyć finansowanie obsługi kamer, po to, aby w mieście było bardziej bezpiecznie – to są takie pytania, które nie powinny być padać. Po pierwsze są źle sformułowane, po drugie – o ile zwiększyć, po trzecie – w których częściach miasta, po czwarte – czy możemy się zapytać o to, jakie są badania, które pokazują, czy faktycznie zwiększenie monitoringu publicznego zwiększa bezpieczeństwo, po piąte – w jaki sposób miasto to wykorzystuje. To jest cała masa pytań, które pojawiają się przy okazji tego referendum. I odpowiedź na to pytanie niezależnie od tego, czy odpowiemy tak czy nie, ono nie rozwiązuje nam problemu.

**Ewa Lieder:** O tej manipulacji właśnie mówiłam. Przepraszam, że się wtrącam.

**Marcelina Zawisza:** I jeszcze jedna uwaga odnośnie tego. Ja wiem, że Warszawa jest specyficzna, Warszawa jest dużym miastem, ale proszę sobie zdawać sprawę z tego, że żeby zarejestrować listy w całym kraju w wyborach do parlamentu, trzeba zebrać 100 tysięcy podpisów. A żeby w Warszawie przeprowadzić referendum, to jest 150 tysięcy podpisów.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję. Ja tu chcę Państwu zobrażować, że ta propozycja obniżenia podpisów wymaganych do uruchomienia referendum, to, co my tu proponujemy w przypadku merytorycznego, spadnie ze 135 tysięcy w Warszawie, daję przykład warszawski, do 27 tysięcy. To nasza propozycja. A w przypadku odwoławczego, 54 tysięcy. Podaję to, żeby ta, którą tutaj zawaraliśmy, nie była abstrakcyjna. Moja ostatnia

wypowiedź, nim oddam głos publiczności. Tak, jak Panią zrozumiałem, jeśli dobrze zrozumiałem, ta druga Pani wypowiedź to było jednak złagodzenie pierwszej części wypowiedzi. Powiedziała Pani o panelach obok referendów. Bo pierwszą wypowiedź zrozumiałem: panele zamiast referendów.

**Ewa Lieder:** Cały czas tak myślałam, obok referendów. Zdecydowanie obok referendów.

**Piotr Ciompa:** Zmienia się moja ocena. Bo ja sobie wyobrażam, że mógłby się odbyć panel przed referendum, który na przykład mieszkańcom udzieliłby rekomendacji. Nie wiążącej, ale rekomendacji. To by znakomicie ze sobą współgrało.

**Ewa Lieder:** Obok referendów, zdecydowanie.

**Piotr Ciompa:** I do pani Zawiszy taka uwaga. Powiedziała Pani jedną rzecz, która bardzo mnie pozytywnie poruszyła, i bardzo dobrą, kiedy powiedziała Pani o godności człowieka. Przekazanie władzy obywatelowi to jest podkreślenie jego godności. To mi się dlatego spodobało, bo tutaj spotykają się dwie aksjologie: i pravicowa, i lewicowa. Dlatego że przynajmniej w polskich warunkach tą pravicową aksjologię reprezentuje katolicka nauka społeczna w większości, jest to jakieś uproszczenie, ale chyba nie jest to sporne między nami. I w kompendium katolickiej nauki społecznej referenda są dowartościowane bardzo mocno jako właśnie podkreślenie godności człowieka. A przecież lewicowa aksjologia mówi o emancypacji obywateli spod władzy starych elit. I paradoksalnie dwa bieguny spotykają się w tej jednej sprawie. Taka moja uwaga i dziękuję za ten głos, bo mi tak jakoś wyjątkowo się spodobał. Oddajemy głos publiczności. Tu był pierwszy, drugi, trzeci, czwarty, piąty. Ustalmy zasadę, tak jak mówił Rafał, że po raz drugi będzie można zabrać głos tylko wtedy, jeżeli lista tych, którzy po raz pierwszy się zgłosili się wyczerpie. I też prosiłbym o umiarkowanie. Ale nie ograniczamy póki co wypowiedzi.

**Głos z sali:** Nie będę mówił o samych referendach, tylko odniosę się do tego, co mówiła pani Ewa i odniosę się do panelu deliberacyjnego, panelu obywatelskiego i do sądu obywatelskiego. Naturalnie jest to narzędzie, które powinno być wykorzystywane, z tym że są konsultacje społeczne, które powinny być wykorzystywane przed referendum głównym. Bo to daje też mieszkańcom poznać lepiej temat, odnieść się do tego. Natomiast konsultacja nie jest brana po uwagę.

**Ewa Lieder:** Zapiszmy, żeby była.

**Głos z sali:** Na pewno nie w tej formie, ale na pewno jest to bardzo fajne narzędzie. Nie tylko w Gdańsku było to wykorzystywane, ale i w Białymstoku.

**Ewa Lieder:** To nie wiedziałam. Dziękuję.

**Piotr Ciompa:** Proszę, drugi głos.

**Janusz Lewandowski – Demokracja Bezpośrednia:** Panie pośle, mam pytanie. Czy wie Pan, co to jest negatywna waga głosu? Chodzi mi o sytuację, gdy w referendum, weźmy przykład referendum w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz, ja na przykład poszedłem na to referendum i głosowałem przeciwko odwołaniu. I gdyby jeszcze 30 tysięcy osób zrobiło tak samo, jak ja, to w tym momencie Hanna Gronkiewicz-Waltz zostałaby odwołana. Czy to nie jest *de facto* oszustwo w stosunku do mnie i ludzi takich jak ja, że naszymi głosami mogłaby zostać odwołana pani prezydent? Chciałbym zauważyć, że progi frekwencyjne są złe z założenia i należałoby odejść od ich stosowania wszędzie. Nie bawić się w zmniejszanie, zwiększanie, tylko całkowicie zrezygnować z tego narzędzia, ponieważ jest złe, i w zasadzie odejść od niego, ponieważ naturalnie obywatele, którzy są zainteresowani, pójdą na referendum i zdecydują. Jeżeli będą wiedzieli, że nie ma żadnych zabezpieczeń i innych kombinacji, to będą wiedzieli, że ich głos jest wiążący, i jak nie pójdą, zdecydują inni. Więc po prostu pójdą, nie trzeba ich chronić.

**Piotr Ciompa:** Ja dodam tu tylko taki konkretny przykład, kiedy było głosowanie w sprawie odwołania Rady Miejskiej miasta Bytomia. Tylko 6% osób zagłosowało przeciwko odwołaniu, ale przewały frekwencje. Gdyby te osoby nie poszły na referendum, rada nie zostałaby odwołana, zgodnie z ich intencjami. Czyli, innymi słowy, próg wyborczy wypacza intencje mieszkańców, nie jest prostoliniowy, nie jest: tak, tak, nie, nie. I nawet jeżeli byśmy go ustawili na poziomie 5%, to dalej w jakimś marginesie będzie on zniekształcał wolę mieszkańców. Co Pan poseł na to?

**Jarosław Krajewski:** Ja muszę Państwu powiedzieć tak. Bo oczywiście znam te argumenty, bo o nich rozmawialiśmy zarówno w 2013 roku, wtedy, kiedy trwała kampania referendalna. Ale muszę Państwu powiedzieć tak: my też musimy zdawać sobie sprawę i to wymaga na pewno dyskusji na temat całego projektu ustawy lub szeregu zmian. Tak, jak zgodnie z rekomendacjami INSPRO. Jest też tam kwestia, o której chciałem wcześniej wspomnieć, czyli wprowadzenie możliwości uchylenia aktu prawa miejscowego. Uważam, że jest to bardzo dobry pomysł, jest to też danie kolejnego narzędzia obywatelom, że jeżeli nie zgadzają się z podjętą uchwałą, to mają prawo do unieważnienia. Czyli zebrania podpisów, zgłoszenia inicjatywy referendalnej i następnie pójścia na referendum. Ja znam te argumenty, o których Pan mówił, ale z drugiej strony też chciałbym zwrócić Państwa uwagę na to, że my też – i mówię „my” jako „Polacy” – uczymy się tej demokracji, w końcu dwadzieścia pięć lat, a z drugiej strony też mam takie wrażenie, że z roku na rok jest na pewno coraz wyższa świadomość obywatelska. Oczywiście od lat też chcemy w szkołach, żeby ta edukacja obywatelska też była, żeby zwiększać partycypację obywateli. I z tego punktu widzenia warto, żebyśmy wypracowali takie mechanizmy, które nie będą negatywnie miały decydować o tym, żeby nie iść na referendum, bo chcemy kogoś chronić. Bo wtedy tylko przy obniżonym progu, jeśli chodzi

o Warszawę, tak, jak na przykład mówiłem o tym, że można by było dwukrotnie zmniejszyć ten próg, jeśli chodzi o ważność referendum merytorycznego. To gdyby w Warszawie zgłosić taką inicjatywę, to jeżeli 15% byłoby tym progiem ważności, zapewniam Państwa, że nikt nie mówiłby o tym „idźmy na referendum”, dlatego że taki próg w Warszawie z pewnością zostałby pokonany. I to też powinno zachęcać nas jako i obywateli, i jako polityków do tego, żeby w każdym przypadku referendum nie uciekać się do słów „nie idź i nie głosuj”, tylko do zachęcenia tego realnego wyboru. Albo jesteśmy tak, albo jesteśmy nie. Na początku, o czym pan Piotr Ciompa mówił, że nie udały się referenda merytoryczne. To jest dla mnie też bardzo ważny argument, że przy obniżonym progu możemy wtedy spowodować powstanie kolejnych inicjatyw obywatelskich, które będą służyły konkretnej inicjatywie referendum lokalnego. Jeżeli kilka takich referendów będzie skutecznych, to zapewniam Państwa, że żyjemy w takich czasach, gdzie polityka informacyjna i moc Internetu sprawią to, że obywatele na pewno skorzystają z tych samych mechanizmów w innych jednostkach samorządu terytorialnego. A to, że w Warszawie oprócz tej inicjatywy z 2011 roku nie było innych inicjatyw referendalnych, jeśli chodzi o referendum merytoryczne, to też pokazuje, że dzisiejsze progi są zdecydowanie zbyt wysokie i bardzo ograniczające tę aktywność obywateli. Ja też chciałbym Państwu zwrócić uwagę na jeden aspekt, że inicjatywa uchwałodawcza ze strony obywateli w Warszawie to jest jeden 1%. To jest 13 500 podpisów. I tutaj też musimy szukać jednak ze strony ustawodawcy zbalansowania dwóch spraw: inicjatywa uchwałodawcza i referendum na wniosek obywateli. Dzisiaj mamy, w przypadku Warszawy, 1% i 10% wynikające z ustawy. 1% z uchwały rady Warszawy. Ale gdzieś musimy znaleźć taki złoty środek, który na pewno powinien tą aktywność obywatelską wzmacniać, a nie ograniczać. I tak jest sens tutaj tej mojej wcześniejszej wypowiedzi. Mam nadzieję, że tak też to Państwo odebrali.

**Piotr Ciompa:** Ja złamię teraz kolejność głosów, dlatego że pan Robert Fiałek – rozumiem *ad vocem* – chciałby zabrać głos?

**Robert Fiałek:** Nie, nie.

**Kazimierz Falkiewicz:** Ja tak może z doświadczenia pewnego, bo byłem pełnomocnikiem referendum w Elblągu, które odwołało Radę Miasta i prezydenta, i dlatego chciałbym nawiązać też do tego, co jest w tym projekcie tutaj. Proszę Państwa, pierwszą rzeczą, którą odczułem na własnej skórze między innymi, a to ma się właśnie w przypadku referendum merytorycznego, to może nie byłoby takiego oporu materii, jeżeli dotyczy to odwołania władz miasta, a jeżeli to dotyczy w szczególności prezydenta i rady miejskiej, to wtedy opór jest ogromny. I on wypływa ze wszystkich stron i nie ma już wtedy podziałów politycznych pomiędzy tymi radnymi, którzy w danym zasiadają w radzie, gdy wszyscy są przeciwni. Więc podstawową rzecz, którą zawrzeć też w tym całym projekcie, to jest to, że o referendum lokalnym, jeżeli to będzie między innymi odwoławcze, to musi być ogólny dostęp do tych środków komunikacji medialnej, którą posiada miasto. Bo w moim przypadku było tak, że nic nie można było zamieścić w środkach masowego przekazu miejskiego. Ponadto jeżeli nawet z własnej inicjatywy próbowało się to robić, to wylądowałem dwa razy w sądzie. Więc dlatego musimy nauczyć władze miejskie, po pierwsze tego, że one nie to, że mogą, ale że muszą tą informację zamieścić wszędzie, we wszystkich tych miejscach, którymi dysponują. A nie, bo ja bym mógł też Państwu pokazać wszelkie tego typu informacje, że zgłaszam się o umieszczenie danej informacji publicznej w miejscu publicznym. I otrzymuję z instytucji, że nie można. Więc to jest po prostu śmieszne, że jeżeli już mówimy o czymś takim. Po drugie oczywiście progi wyborcze, to znaczy progi referendalne, pierwszy próg referendalny, czyli ten stanowiący o ilości mieszkańców zarejestrowanych. W Warszawie, w dużych ośrodkach miejskich może

to wygląda inaczej, ale u nas jest to już po prostu nieadekwatne z ilością mieszkańców. Gdyż na przykład nasz Elbląg liczył 5, może 10 lat temu około 140 tysięcy mieszkańców, ma ich w danym momencie może ze 120–121 tysięcy. Bo tyle osób wyjechało po prostu z tego miasta. Zafałszowana jest jakby statystyczna ilość mieszkańców, jaka odpowiada liczbie zarejestrowanych. Więc w tym przypadku te

**wszelkie progi jak najbardziej powinny być obniżone. Bo to wynika z fizycznej obecności osób, a nie ze statystycznej czy tam mel-dunkowej.**

To takie mniej więcej mam uwagi między innymi do tego. A jeżeli chodzi o te uwagi merytoryczne referenda, bo też takie próbowaliśmy, nam akurat niewiele zabrakło, bo zebraliśmy 8 tysięcy głosów za przyłączenie Elbląga do województwa pomorskiego, a potrzeba było około 10 tysięcy, więc powiem Państwu tak: może gdybyśmy się przyłożyli lepiej, ale to było w tym momencie związane z wyborami, więc może zmęczenie też było tej materii. A tym bardziej, że jeszcze, że ten temat był zawsze poruszany przez partie polityczne, to może tak do końca tego nie dopilnowaliśmy. Ale rzeczywiście progi przy wszelkich tych merytorycznych referendach absolutnie nie powinny być takie, jakie przy odwoływaniu. Bo to już jest nieporozumienie, tak uważam. A teraz *ad vocem* do głosu Pań. Te wybieranie tych takich świątłych obywateli czy tam losowanie, jest to może trochę, nieporozumienie, uważam. Tu się zgadzam z Panem i też z Panią, bo tu Pani podniosła głos, że nie można traktować obywateli jak przedszkolaków. To jest takie podsumowanie całości.



**Mariusz Lewandowski:** W uzupełnieniu. W Elblągu odbyły się trzy referenda. Z czego dwa inicjowaliśmy z wspólnie z Kazimierzem Falkiewiczem. Pierwsze dotyczyło właśnie przyłączenia, jakie było zrobione w roku 1990 bezpośrednio po zmianie struktur organizacyjnych. Zakończyło się 97% poparciem dla przeniesienia Elbląga do województwa pomorskiego. Efekt był taki, że minister, który sprawę rozstrzygał, uznał, że jest zbyt krótki okres czasu pomiędzy utratą statusu województwa elbląskiego i przyłączeniem do Olsztyna, więc sprawa została zakończona w trybie administracyjnym. Nie było to w formie referendum, było to w formie konsultacji. Powtórzyliśmy to w roku 2014. Zebraliśmy, bez większych problemów, 8 tysięcy podpisów za tą koncepcją. Więc nie do końca się zgadzam z tezą, że zebranie podpisów jest problemem. Problemem jest zebranie podpisów wtedy, kiedy pytanie związane z referendami nie do końca jest istotne dla mieszkańców. Wtedy rzeczywiście jest to istotny problem. Natomiast, po pierwsze dyskusja, która miała miejsce w pierwszym panelu dotycząca tego, czy procedujemy na temat kierunków, czy konkretnych ustaw. To, o czym był uprzejmy wspomnieć Pan poseł, obowiązek przedstawienia konkretnego przedmiotu pytania. Czy wyobrażacie sobie Państwo sytuację, w której wyborca w momencie oddawania głosu będzie dostawał kartę wyborczą zawierającą jeden lub dwa warianty ustawy? Czy wyobrażacie sobie sytuację, w której wyborca będzie otrzymywał jeden lub dwa warianty uchwały rady miasta? To są rzeczy nie do przeskoczenia ze względu na obowiązujący Kodeks wyborczy. Treść pytania musi być jasna i stawiając krzyżyk za lub przeciw, musimy zapoznać się z jego treścią. Jeżeli mielibyśmy procedować treść ustawy, to wybaczenie, to jest niewykonalne, ponieważ obwodowe komisje wyborcze nie byłyby w stanie zapewnić czasu na to, aby wyborcy zapoznali się z treścią kart wyborczych. Dyskusja w tym zakresie jest bezprzedmiotowa, tego się nie da zrobić. Tylko i wyłącznie możemy decydować o kierunkach. Druga sprawa, o której mówiłem na pierwszym panelu, to jest kwestia przynależności

administracyjnej poszczególnych jednostek administracyjnych. Jeżeli gmina chce przenieść się z jednego województwa do drugiego, to w tej chwili w polskim prawie nie ma żadnej procedury, która by to opisała. Czy jeżeli my zbierzemy podpisy w Elblągu, zbierzemy te 10 tysięcy podpisów i zaniesiemy do naszej rady miasta, czy nasza rada miasta jest właściwa do tego, żeby zdecydować o przeniesieniu nas z warmińsko-mazurskiego do pomorskiego? Czy musi wyrazić opinię sejmik województwa warmińsko-mazurskiego czy pomorskiego? To są wszystkie rzeczy, na które nie ma odpowiedzi. I możemy sobie dywagować, co mamy zrobić, żeby doprowadzić do tego przeniesienia. I myślę, że to, że nie dzielicie poszczególnych rodzajów referendów do dyskusji, to jest podstawowa wada. Również, jak zwrócicie uwagę na ustawę o referendum lokalnym, ona ma tą część, która mówi o referendach przedmiotowych i odwoławczych. To nie jest przypadek. Referendum odwoławcze jest najtrudniejsze i zawiera już w tej chwili te najtrudniejsze progi, dlatego że ono ma być sumą niewłaściwie przeprowadzonych referendów czy konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne, po pierwsze, są niewiążące, jakbyście Państwo zapomnieli. Żaden organ władzy, nawet w wypadku, jeżeli w jakimś trybie konsultacyjnym uzyska bardzo silne poparcie i nie jest z nim związane. To jest to, o czym mówiłem na początku. Pan minister uznał, że jest za krótko, przedmiotem konsultacji nie był zupełnie związany i decyzję iluś tam tysięcy mieszkańców po prostu wrzucił do kosza. Jeżeli doprowadzimy do sytuacji, w której decyzje merytoryczne w jednym czy drugim zakresie będą nieprzywiązane do tego progu, to jest to jak najbardziej racjonalne rozwiązanie. Przy odwołaniu organu władzy należy się natomiast odnieść do ilości głosów, którymi dany organ władzy został wybrany. Czyli jeżeli mówimy o odwołaniu prezydenta, w obecnych wyborach nasz prezydent zdobył 17 tysięcy głosów, więc uważam, że jeżeli 5 tysięcy mieszkańców powie, że należy go odwołać, to już byłaby to podstawa, aby takie referendum rozpisać. Ale w obecnym stanie

prawnym musiałaby to być liczba 12,5 tysiąca osób. Ponieważ sumujemy głosy oddane na niego i na jego przeciwników. To jest ewenement. Jeżeli jakiś sposób prowadzenia polityki miejskiej został poparty przez 30–40% mieszkańców, to nie można żądać, aby taki sam procent później osobę, która tej polityki nie realizuje, odwołał. Jeżeli odwołamy to do ilości głosów, które dany kandydat czy rada uzyskała, jest to rozwiązanie dużo bardziej racjonalne. Odnośnie tej świadomości społecznej, to o czym Panie mówiły, to troszeczkę niezupełnie przystaje. Ale jest taki pomysł, który mógłby połączyć instytucję referendum z instytucjami związanymi z radami dzielnic. Ten pomysł nazywamy w tej chwili korpusem konsultacyjnym. Polegałby on na tym, aby stworzyć pewną grupę osób, które miałyby z kolei własne minizespółki konsultacyjne i w ten sposób zbierałyby opinie. W Elblągu jest to nasza konkretnie propozycja – jest to 250 osób, które tworzyłyby korpus konsultacyjny, które miałyby w swoich bazach czterdzieści swoich osób, w ten sposób około 10 tysięcy osób moglibyśmy zapytać o ich opinie na określony temat. I jeżeli ten sposób prowadzenia konsultacji, rozpytania czy nawet pseudo czy minireferendum byłby skuteczny i dałoby się go wrzucić w ustawę i stworzyć takie korpusy konsultacyjne we wszystkich miastach, to rozwiązałyby to 70% problemów związanych z partycypacją społeczną. Ponieważ oprócz systemu wyborów do rady miasta i rady gmin mielibyśmy system stale działających osób, które nigdy nie będą miały aspiracji politycznych, nigdy nie będą kandydowały do tych rad, bo to oczywiście byłby warunek uczestnictwa w tym korpusie, które byłyby skoncentrowane na pilnowaniu, aby procesy decyzyjne miasta odzwierciedlały opinie mieszkańców. Ta propozycja jest chyba konsensusem tego, o czym Panie mówiły.

**Ewa Lieder:** Czy mogę odnieść się do Pana wypowiedzi. To, co Pan mówi, bardzo pięknie, idealistycznie brzmi, mówię o jednostkach pomocniczych, czyli radach dzielnic. Ale niestety na dzisiaj te jednostki pomocnicze różnie, bardzo różnie działają w różnych

miastach. Ja jeszcze jestem, za moment już nie będę, przewodniczącą zarządu dzielnicy Wrzeszcz Dolny w Gdańsku. Te rady bardzo różnie działają, w niektórych miastach bardzo słabo działają, w niektórych miastach nie ma tych rad i jeszcze długo ich nie będzie. Ale brzmi bardzo dobrze. To mogłoby się udać, gdyby one równomiernie rozwijały się. Myślę, że to byłby świetny pomysł.

**Rafał Olszowski** – Instytut Aurea Libertas: Ja bym chciał jedną rzecz na początku tutaj zaznaczyć, to w naszej debacie, która miała miejsce dwa tygodnie temu, było też wyraźnie podkreślane. Bo te referenda odwoławcze budzą duże emocje. Natomiast to jest jakby mechanizm z zupełnie innej dziedziny. To nie jest mechanizm demokracji bezpośredniej, tylko związany jest po prostu z wyborami. Z wyborami, z odwoływaniem przedstawicieli, reprezentantów wybranych w tych wyborach. Czyli tak naprawdę jest to znacznie mniej interesujące z punktu widzenia zmiany sposobu podejmowania decyzji przez obywateli. Myślę, że dla nas powinien być szczególnie interesujący ten moment, kiedy obywatele podejmują świadomie decyzję merytoryczną. Wybierają pewne strategie. Mają na tyle dobre informacje, żeby znać możliwe skutki i mają alternatywne sposoby, alternatywne możliwości przed sobą. Czyli to jest moment, kiedy obywatele rzeczywiście decydują, co ma być w tej społeczności zrobione, a nie moment, kiedy ustalają, czy ten prezydent, czy inny będzie realizował, nie wiadomo, czy zrealizuje ich postulaty. Więc to jest pierwszy element. I żeby do tej merytorycznej dyskusji doprowadzić, ja bym bardzo był szczęśliwy, gdyby miasto czy jednostka lokalna była w stanie zapewnić infrastrukturę, dzięki której na równych prawach obywatele mogliby prezentować argumenty i za, i przeciw. Czyli żeby nie było takiej sytuacji, że albo miasto zdominuje tę debatę, albo inicjator referendum zdominuje. Bo to też jest możliwe, takie zagrożenie istnieje. Czyli gdyby istniała taka forma debaty, rzeczywiście debata ma sens wtedy, kiedy prowadzi do wiążącej decyzji. Ja tutaj mam dystans



do konsultacji, które nie mają przełożenia później na wiążącą decyzję. Ja myślę, że one w mniejszym stopniu angażują i angażują innych ludzi. Ci, którzy rzeczywiście chcieliby coś zmienić, wtedy po prostu są zaangażowani, kiedy widzą, że ich aktywność ma pewien sens. Taka forma przestrzeni publicznej myślę, że z wykorzystaniem Internetu, ale takie miejsce, w którym można zestawić ze sobą alternatywne propozycje rozwiązań, najlepiej już połączone z analizą, ile to kosztuje, jakie są możliwe skutki, niech te opinie ekspertów będą po prostu ze sobą zestawione, aby obywatel mógł po prostu zdecydować, która opinia jego zdaniem jest bardziej adekwatna.

**Marcelina Zawisza:** Ja chciałam bardzo poprzeć ten głos. Demokracja polega na tym, że mamy jak największy poziom wiedzy w danym zakresie i jesteśmy w stanie racjonalnie, w miarę racjonalnie, przynajmniej z naszej pozycji, podjąć decyzje. I pytanie, czy chcemy być szczęśliwi, czy nie, bo Pan tutaj mówi o kierunkach, to jest zaprzeczeniem demokracji, to

nie ma nic wspólnego z demokracją. A wydaje mi się, że to jest fizycznie możliwe do zrobienia i tutaj wymagałoby to konsultacji społecznych, w jaki sposób to przeprowadzić, żeby to było jak najbardziej włączające, inkluzyjne dla ludzi i w jaki sposób zbudować na przykład taki mechanizm dostępu do platformy, na której można by było wyrażać swoje zdanie. Bo tutaj też wchodzimy przy okazji władz samorządowych, to, że oni bardzo często są odwiecznymi baronami na swoich włościach, w związku z czym mają na ogół wszystkie główne media pod swoim pantoflem i ciężko jest tam ludziom po prostu często się dopchać. Jeżeli proszą o wycenę reklamy, to bardzo często spotykają się z informacją, że tej reklamy po prostu nie będzie, albo ta cena windowana jest do góry. Wydaje mi się, to, co Pan powiedział, to znaczy kilka takich rzeczy, które powinny się pojawić, to znaczy konkretna wycena, czyli ile na przykład kosztowałoby metro w Krakowie, przez jakie terytoria by ono przechodziło, gdzie przynajmniej moglibyśmy szacunkowo określić, gdzie będą stacje, to można zrobić, to nie jest fizycznie niemożliwe. Danie ludziom informacji, tak naprawdę nad czym podejmują decyzję, jest dla nich upodmiotowiające, jednocześnie daje nam takie przeświadczenie, że wiemy, co myśmy wybrali. Bo samo pytanie, czy chcielibyśmy, żeby było metro? No tak, chcemy, nie wiemy, ile będzie kosztowało, nie wiemy, jaki to jest procent budżetu, ponieważ wszystkie te wyceny, które były podawane, było ich bodajże sześć, ponieważ każdy miał swoją wycenę. Tu następowała po prostu cała seria problemów, które się z tym wiązały, właśnie dlatego że to pytanie było takie niekonkretne. Nie było jakiegś bezpośredniej platformy porozumienia i to, co zrobił Kraków Przeciw Igrzyskom w trakcie całej kampanii referendalnej pokazało, że można rozmawiać merytorycznie. Można rozmawiać konkretnie, można rozmawiać o wylczeniach, można rozmawiać o tym, jakie to będzie niosło konsekwencje. I to jest ten kierunek, który moim zdaniem prowadzi do upodmiotowienia ludzi, a nie pytanie ich o jakieś konkretne kierunki, w którym kierunku

powinniśmy pójść. Im więcej szczegółów, tym więcej szczegółów, tym bardziej rzetelna wiedza i lepiej podjęta decyzja.

**Robert Fialek:** Ja sobie notowałem pytania, więc muszę polecieć po liście. Zacznę od tego, że wszystkie te dylematy i pytania, i dyskusje, które dzisiaj prowadzimy, odbyły się już w Szwajcarii. Od stu pięćdziesięciu lat Szwajcarzy używają referendum, nawet te referenda swoje badają, więc dokładnie wiadomo, jak działają, w jakim zakresie, jakie są ich słabe strony, aby te słabe strony niwelować. Zachęcam do zapoznania się z ich doświadczeniami, w razie czego jest strona [demokracjabezpośrednia.pl](http://demokracjabezpośrednia.pl), tam jest trochę wiedzy. I po kolei. Pan, którego już nie ma, mówił, że w Krakowie było 36% frekwencji, to jest bardzo dobra frekwencja. To nie jest niska frekwencja. Średnia frekwencja Szwajcarii to jest 40%, 15% to nie jest nic nienormalnego. Po prostu jest tak, że są pewne aspekty, którymi się interesuje niewiele osób i w tym przypadku 15% próg jest przeszkodą. A w zasadzie to nie chodzi o to, czy będziemy w stanie przeskoczyć ten próg, czy nie, tylko powtórzmy to, bo to jest bardzo ważna sprawa. Każdy próg frekwencji, że głos osoby głosującej przeciwko liczy się bardziej niż głos osoby głosującej za. To jest naruszenie zasady, że jesteśmy równi wobec prawa. O to chodzi, to jest problem z progami. Co do jakości pytań, tego, czy powinny być kierunkowe, czy merytoryczne. Mieliśmy przykład prezydenckiego, gdzie były kierunkowe, ale nikt nie wiedział, o co w nich chodzi. Szwajcarzy głosują tylko nad konkretnym przepisem, tylko jeżeli mamy zapisany przepis, paragraf, ze wszystkimi przecinkami, sformułowane tak, jak on będzie wyglądał w rzeczywistości, jak będzie działał, dopiero wtedy możemy zacząć dyskusję o tym, czy jest dobry, czy nie. Jeżeli cokolwiek nam się w nim nie podoba, powinniśmy głosować na nie. Jeżeli mamy pytanie o metro, a nie wiemy, ile będzie kosztowało i jak długo będzie trwała budowa, jakie będą skutki, powinniśmy zagłosować na nie. Ale pytanie musi być konkretne. Bardzo konkretne.

Losowanie urzędników w starożytnych Atenach miało funkcję. Ta funkcja polegała na tym, że osoba wylosowana wiedziała, że tylko przez jedną kadencję będzie rządziła i nie jest w stanie poradzić nic, żeby to powtórzyć. To była jednorazowa akcja, jednorazowy strzał, żeby coś dobrego zrobić. Na tym polega funkcja losowania. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby urzędników też tak losować. Jest to lepsze niż kandydowanie, gdzie trzeba aranżować pieniądze i troszeczkę kłamać, żeby się dostać do koryta. Referenda łatwo zmanipulować. Ten aspekt Szwajcarzy zbadali. Były badania, kiedy pieniądze wrzucone w kampanię i jakąś informacyjną, propagandową są w stanie przeważać szalę zwycięstwa. Wynik jest następujący: jeśli pytanie referendalne dotyczy spraw realnych, portfela wyborcy, to nie ma takich pieniędzy, które by były w stanie kogoś przekabacić. Natomiast jeżeli mówimy o sprawach światopoglądowych, które nie wiążą się z pieniędzmi, to owszem da się wrzucić jakąś tam większą kwotę pieniędzy w media i to przyniesie efekt. Ale wniosek z tego chyba taki, że światopogląd powinniśmy zostawić obywatelom, a nie sankcjonować go prawem. Czy referendum powinno dotyczyć każdej sprawy? To jest pytanie w gruncie rzeczy o to, czy człowiek jest istotą wolną, czy też jest nad nim ktoś inny, kto ma mu mówić, jak ma żyć. Tak że moim zdaniem oczywiście referendum powinno dotyczyć każdej sprawy. Jeżeli ktoś się z tym nie zgadza, to musi sobie odpowiedzieć na następujące pytania: jakich spraw ma nie dotyczyć, kto ma o tym decydować, w jaki sposób ma decydować – i wpada w błędne koło. Bo znowu dochodzi do tego, że musi kogoś wybierać albo obrać sposób wybierania. Tak że to jest to paradoks nie do rozstrzygnięcia. Jesteśmy obywatelami równymi sobie, wolnymi, nie mamy nikogo nad sobą, decydujemy o sobie. Tak to działa. Jak ustalić wysokość podpisów pod wnioskiem o referendum? Żeby to ustalić, trzeba dowiedzieć się, jaka ilość podpisów jest wystarczająco niska, żeby niezorganizowani obywatele byli w stanie z łatwością te podpisy zebrać. To jest kryterium wyboru najwłaściwsze. Bo referendum



jest narzędziem obywateli. Tak że oni powinni mieć do niego dostęp i to łatwy. Bardzo chciałbym położyć nacisk na, że odwołanie, jak już Rafał mówił, nie jest elementem demokracji bezpośredniej i nie przynosi żadnych konkretnych korzyści, żadnych konkretnych efektów. Jedyne, do czego prowadzi referendum odwoławcze, to są następne wybory. To tak, jakbyśmy wybierali i mija kadencja, wybieramy, wybieramy, mija kadencja, nic...

**Mariusz Lewandowski:** Skąd Pan ma to doświadczenie?

**Robert Fiałek:** Z Elbląga. Sam Pan powiedział, że jeszcze nie wiemy, co nam to dało.

**Mariusz Lewandowski:** Ja wiem.

**Robert Fiałek:** Mogę przytoczyć też, jak to wygląda w Szwajcarii. Tam jest tak, że sześć na dwadzieścia jeden kantonów ma w prawie zapisaną możliwość odwołania. Ale ponieważ obywatele ustalają ramy, w których się poruszają politycy, ustalają przepisy przez referenda merytoryczne, to w zasadzie wszystko jedno, kto zostanie wybrany i referendum odwoławcze zostało użyte trzy czy cztery w ciągu tych stu lat. Nie jest prawdą, że Polacy i Szwajcarzy są zrobieni z jednej gliny. Jesteśmy takimi samymi ludźmi. Różnice pomiędzy nami a Szwajcarami są takie, jak pomiędzy Koreańczykami z północy a Koreańczykami z południa. To są dokładnie ci sami ludzie, tylko że mają zasady inne, według innych zasad grają. Dlatego jest troszeczkę u nas inaczej, ale gdyby nam dać możliwość decydowania o sobie... [dyskusja z sali przerwała wątek]. Przeniesienie województw, to się trochę wiąże z tym pytaniem, czy jesteśmy wolni, czy ktoś za nas decyduje. Jeżeli jest blok, to blok decyduje o sobie. Najmniejsza jednostka administracyjna, jaka jest, decyduje o sobie. To ona powinna zdecydować, gdzie chce być, do kogo chce należeć. Tak samo ja i moja rodzina decydujemy, gdzie chcemy mieszkać. Jak nam się nie

podoba, to przenosimy się gdzie indziej. Jesteśmy rodziną w innym miejscu. Tak samo blok, jeżeli chce należeć do innej administracji, powinien móc to zrobić. Jeżeli miasto chce należeć do innego województwa, powinno móc to zrobić. Nie ma z tym dylematu. Dwa warianty głosowane są wyobrażalne, ale oczywiście nie w taki sposób, jaki Pan powiedział. Głosujemy nad drukiem numer, ustawa numer i koniec. Natomiast treść ustawy i przekonanie co do tego, że warto głosować za tym przepisem, a nie innym, to jest kwestia dyskusji przed referendum. I to jest bardzo ważne. Ponieważ, jak już powiedzieliśmy wcześniej, głosujemy nad konkretnym przepisem, to może on być skomplikowany. Nie ma problemu. Może być dowolnie skomplikowany. Ważne jest tylko to, żeby inicjatorzy referendum zrobili konspekt, infografiki i przekonali wyborców do tego, że to ma sens. Tak że stopień skomplikowania nie ma znaczenia. Jeżeli im się to nie powiedzie, jeżeli projekt będzie skomplikowany, ale źle wyznaczony, to obywatele powinni zagłosować na nie. Tak się właściwie



dzieje. O Szwajcarach się mówi, że są konserwatywni. To znaczy, że nie zgadzają się na rzeczy, których nie rozumieją. Taka przypadłość. Ale tak to działa właśnie. Tak że nie ma problemu ze skomplikowanymi ustawami, to chyba Einstein powiedział, że jeżeli czegoś nie potrafisz wytłumaczyć siedmiolatkowi, to znaczy, że sam tego nie rozumiesz. Dziękuję.

**Tadeusz Dziewulski:** Ja jestem niezrzeszonym obywatelem, który jest zainteresowany partycypacją obywatelską. To znaczy tak, uważam, że przede wszystkim, że lokalne referendum i wciąganie ludzi z gmin, żeby się interesowały, co się dzieje w samorządzie, jest rzeczą niezwykle ważną. Jest ważniejsze nawet niż na szczeblu krajowym. Bo na szczeblu krajowym to ta demokracja u nas funkcjonuje, jest jakaś kontrola przez media, przez przede wszystkim rywalizujące o władzę partie i tak dalej. Na poziomie gmin funkcjonuje to w następujący sposób. Ze względu na to, że konstytucja nowa zagwarantowała

taką samodzielność, to jest ta zasada subsydiarności, pomocniczości, która mówi, że nikt z góry nie ma prawa się wtrącać, co robią organy najniższego rzędu. To to funkcjonuje w taki sposób, że tylko i wyłącznie normalnie funkcjonują władze, jeżeli społeczeństwo uczestniczy w kontroli i w tym sprawowaniu władzy. Jak nie uczestniczy, to na szczeblu takim lokalnym czasami zdarza się im: z powodzeniem może funkcjonować władza, burmistrz, wójt, który, nie tylko jak się mówi czasami jak na folwarku prywatnym, ale po prostu zarządza budżetem gminy jak watażka, biorąc pod uwagę wyłącznie własne interesy, nie licząc się z interesem ludzi. I wobec tego ta sprawa uruchomienia zainteresowania obywateli jest bardzo ważna. Referendum jest jedną z takich form. Ale tutaj już były uwagi, że nie jest być może najprostsza i najlepsza. I ja też bym chciał powiedzieć, że być może istnieją prostsze sposoby. Podam przykład zresztą z referendum, które też chciałem raz uruchomić, i system prawny, nie tylko sama ustawa referendalna, ale usta-



wa o samorządzie gminnym właściwie też musiałaby być zmieniona. Jakie to jest właściwie doświadczenie. Na sesji budżetowej gminy dowiedziałem się o pewnej inwestycji, która zdecydowanie nie ma sensu. Ale ja, tak jak i wszyscy radni, dowiedziałem się na sesji, burmistrz wszystko przygotował wcześniej i trzy dni po tej sesji, kiedy to uchwalono, pojawiły się przetargi i tak dalej. I teraz tak, kiedy można zrobić to referendum, najlepiej nawet uregulowane prawnie. W momencie kiedy obywatel się dowiaduje o czymś, co ma władza zamiar zrobić, to w tym momencie już jest decyzja i referendum nie może się odbyć, ponieważ rada już podjęła decyzję w sprawie tej inwestycji. Wobec tego trzeba zmienić szereg ustaw, które nie dotyczą samego referendum, ale dotyczą pewnego systemu prawnego. I wobec tego, żeby umożliwić obywatelom tą partycypację, ten wpływ na to, co na przykład w gminie jest robione, wystarczyłoby, żeby opracować w taki sposób zasady, że to, co ma zamiar gmina zrobić, to, co jeden z Panów mówił, że to jest najważniejsze, żeby w tym uczestniczyli ludzie, to to, co ma władza zrobić, żeby było ustawowo uregulowane, że to ma być w jakiś sposób ujawnione, tak jak to robią dowolnie tam, gdzie przestrzegają zasady konsultacji, to tam w samorządzie jest ogłoszone, co ma być zrobione, badane jest, jak to jest przyjmowane przez ludzi. Ale tam, gdzie samorząd nie chce, nie jest zainteresowany uruchamiania ludzi do tego, żeby się im wtrącali, co oni robią, to powinien być wymuszony obowiązek ustawowo. Gdyby był obowiązek, że to, co ma być wpisane do budżetu, musi być ujawnione dla obywateli na przykład miesiąc wcześniej, to wtedy jest szansa na po pierwsze, żeby się zorientować, czy warto robić referendum i że można zrobić to referendum. Przynajmniej tą inicjatywę uruchomić. I jeszcze jedna rzecz. Gdybyśmy coś takiego publikowali, gdyby na przykład powiedzieć w ten sposób, że w samorządzie jeżeli publikuje się informacje w jakiś biuletynach samorządowych i tak dalej, to nie mogą to być informacje propagandowe, bo to tak jest czasami, zapewniające ciągłość władzy przez wiele kadencji, mimo że jest ona sprawowana

w fatalny sposób. Tylko powinno się to zrobić w taki sposób, że informuje się obywateli, co ma być zrobione i że obywatele mają prawo, a władza musi umieścić ich opinie, żeby na przykład zorientować się, czy ludzie zainteresowani są zmianą planów tej władzy i inwestycji. Na przykład jeśli nie są zainteresowani, żeby władza stawiała kolejną fontannę i otworzyła przy kamerach telewizyjnych, tylko żeby zmieniła rury azbestowo-cementowe na rury, które nie trują ludzi. Ale ludzie o tym nie wiedzą, władza to robi, bo to, co jest pod ziemią i truje ludzi, to nie widać. A jak jest fontanna, to widać. Wobec tego, gdyby uruchomić taki mechanizm, że jest obowiązek informowania, co samorząd chce zrobić, i był czas na to, że ci ludzie, którzy mają pewną orientację, chcą się wypowiedzieć na ten temat i przekazać to innym ludziom, którzy nie mają czasu się tym interesować, ale chętnie przeczytają, to to być może zastąpiłoby sprawę debat czy sprawę referendum. A właściwie przygotowywałoby ludzi do referendum. Byłaby niezależna informacja, nie tylko propaganda burmistrza gminy. W jaki sposób system prawny w Polsce uniemożliwia obywatelom sądowe wpływanie na to, aby było przestrzegane prawo. Tutaj już Pan z Krakowa mówił, że rzeczywiście jest coś takiego, jak sprawa interesu prawnego. Jeżeli ktoś łamie prawo, daje pozwolenie na budowę na obiekt, który nie ma prawa być, nie wynika ani z planu zagospodarowania przestrzennego. Ale inwestor dostaje to pozwolenie. Mam tu własne doświadczenie. Jeżeli złożyłem do organu nadzorczego o unieważnienie decyzji podjętej z rażącym naruszeniem prawa, to w tych organach nadzoru nikt się nie zainteresował, na czym polegało rażące naruszenie prawa, tylko czy ja mam interes prawny. To znaczy, gdyby mi ten burmistrz ukradł czapkę, to miałbym interes prawny, bo straciłem czapkę. A jak dewastuje mi finanse publiczne w gminie, to nie mam interesu prawnego i mechanizmu kontroli prawnej nie da się uruchomić. Podobnie jest w prawie karnym, jest to instytucja osoby pokrzywdzonej. Jeżeli jest złamane prawo przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków. Jeżeli my to zgłosimy do



prokuratury, a ona powie, że się z tym nie zgadza, to jako obywatel nie mam statusu pokrzywdzonego, nawet nie mogę złożyć zażalenia na postanowienie prokuratora o niewszczygnięciu śledztwa. Jak występuję jako obywatel, jako członek wspólnoty samorządowej w obronie interesu społecznego, to nie mam żadnych praw. To są przykłady, ile rzeczy w systemie prawnym trzeba zmienić, żeby uruchomić inicjatywę. [Tu Piotr przerwał wypowiedź ze względu na czas].

**Marek Poduszecki:** Ja oczywiście jestem za tym, żeby nie było żadnego progu, jeśli chodzi o referendum. Natomiast to, co jest podane w punkcie 2 w tych referendach lokalnych, Pan tutaj tak ładnie mówił, jak to w Warszawie według tych wycień spadnie. Ja chciałem podać przykład, bo jak słyszę większość z Państwa jest z dużych miast. Ja jestem akurat z małej gminy, gdzie jest około 8 tysięcy mieszkańców. Mogę powiedzieć tak, że w mojej gminie nawet nie trzeba szczęśliwego trafu, by zostać wójtem, przy 1400 głosach poparcia, a z wycień Państwa wynika, że żeby odwołać takiego wójta będzie potrzeba co najmniej 1600 osób. Czyli 1600 osób będzie musiało pójść i głosować przeciwko wójtowi, na którego głosowało 1400 osób. Jeżeli miałyby zostać jakieś progi to prosiłbym, aby nie tylko patrzeć na te przy dużych miastach, jak tam ładnie spadnie. To jest jedna sprawa. Druga sprawa. Bardzo mi się podobał pomysł Pań dotyczący tych paneli. Znowu chciałem podać przykład mojej gminy. To akurat dotyczyło wyborów. Dziewięć lat temu wójt mojej gminy, startując do następnej kadencji, postanowił zrobić takie spotkania z mieszkańcami. W każdym sołectwie było spotkanie. Sale były pełne. Nie trzeba robić żadnych wyborów 100 mieszkańców. Ludzie przyjdą i moim zdaniem taki zapis powinien być w ustawie, że przed referendum władze gminne razem z inicjatorami referendum organizują spotkania. Jedno, dwa spotkania. Prosty zapis w ustawie i władza lokalna, która jest naszą władzą, musi się z tego wywiązać wraz z inicjatorami referendum. Poza tym Państwo w pierwszej i drugiej części, od-

niosłem wrażenie, że wy o referendum mówicie jak o jednej stronie. Ale pamiętajmy o tym, że w referendum są zawsze dwie strony. Podam przykład krajowy. Jeżeli są państwo Elbanowscy, którzy uważają, że siedmiolatki powinny iść do szkoły, a sześciolatki nie, to jest na pewno w tym kraju duża grupa ludzi, która uważa, że sześciolatki powinny pójść do szkoły, a siedmiolatki to już jest za późno.

**Leszek Szczasny:** Ja też nie jestem z dużego miasta, jestem z Raciborza, 50 tysięcy, na południu, tam jestem radnym, a od wielu lat aktywistą społecznym. Chciałem poruszyć dwa krótkie aspekty. Tutaj pojawiało się w kontrargumentach, że czasami te pytania w referendach są zbyt ogólnikowe i mało precyzyjne i nie wiadomo, jakie to będzie niosło ze sobą konsekwencje. Natomiast to, co jest dzisiaj, kiedy my tylko i wyłącznie wybieramy mnie jako radnego czy posła, my też nie wiemy tak naprawdę, jakie będą konsekwencje. Jego głosowań, jego wyborów w poszczególnych sprawach. To poniekąd jest naturalne. Natomiast o tych wszystkich argumentach za i przeciw to jest czas tej kampanii referendalnej. Zwolenników i przeciwników. Tak więc pytanie musi być czytelne. Natomiast sama kampania ma nam pokazać jedno i drugie oblicze tego problemu, myślę, że to jest naturalne. Natomiast jedna rzecz, bo to też się pojawiało w pierwszej i drugiej części, że 1% nie może decydować w pewnej kwestii, w pewnej sprawie. Ja rozumiem, że tego typu sytuacje mogą się zdarzać. Szczególnie w Polsce, gdzie poziom zaangażowania obywatelskiego jest bardzo niski i na początku tak może być. Ja to rozumiem. Ale ja uważam, że to jest cena, którą warto ponieść. Bo to nie jest tak, że te 99% nie może głosować. Oni nie chcieli zagłosować. A po drugie, spierzmy się, ale ci, którzy będą się czuli poszkodowani wynikiem tego pierwszego referendum, mogą zwołać kolejne. Mogą próbować odkręcać pewne sprawy. A nawet jeśli faktycznie będą sprawy nie do odkręcenia, to uważam, że to jest poniekąd cena, którą warto ponieść, dlatego że rośnie taka świadomość wśród ludzi,

że to są sprawy, o których my decydujemy. I nagle im się otworzą oczy, że faktycznie my też możemy brać w tym udział. I przy kolejnym referendum będą uważniej przyglądać się argumentom za i przeciw, będą może też bardziej świadomie wybierać swoich radnych, posłów, parlamentarzystów. A co najważniejsze może się też okazać, że za jakiś czas, bo to jest w perspektywie długofalowej, oni też mogą stać się takimi aktywistami i tymi, którzy będą w kolejnych referendach nawet niektóre nakręcać. Albo w ogóle staną się kandydatami na radnych, na tych, którzy się angażują w to, co jest wokół nas.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję bardzo. Chciałbym oddać głos panelistom.

**Marcelina Zawisza:** To podsumowując w zasadzie. Myślę, że wszyscy zgadzają się co do tego, że powinny być obniżone progi podpisów, które umożliwiają przeprowadzenie referendum. Myślę, że zgadzamy

się co do tego, że debata poprzedzająca referendum powinna być lepiej zorganizowana i powinna mieć miejsce, i powinna być zorganizowana na w miarę neutralnej płaszczyźnie, gdzie wszyscy będziemy mogli zabrać głos. I różne racje, różnych stron będą mogły wybrzmieć. Wydaje mi się, że tutaj wchodzi w grę kwestia finansowa, o tym nie mówiliśmy specjalnie dużo, ale przez to, że miasto bardzo często dysponuje środkami, które przeznacza na różnego typu reklamę i tak dalej, jest na pozycji bardziej uprzywilejowanej. Ewentualnie, jeżeli mamy też partie polityczne, które mają subwencję z budżetu, one też mogą część tych pieniędzy przekazać na informowanie o tym, co się stanie w chwili, w której ludzie zagłosują tak albo inaczej. A inicjatywy obywatelskie tych środków już nie mają. W związku z tym trzeba się tutaj zastanowić, w jaki sposób można by było dać im takie instrumenty, które nie wymagałyby tych pieniędzy na starcie. I tu myślę, że też się zgodzimy, co do tego, że powinna być taka płaszczyzna. Więc ogólnie się zgadzamy.



Problem jest taki, że diabeł tkwi w szczegółach, i wydaje mi się, że tego typu dyskusje i tego typu rekomendacje, które powstają, to jest krok na przód, ale wydaje mi się, że powinniśmy się zastanowić, w jaki sposób konkretnie odpowiedzieć na te problemy, które powstają, to znaczy bardziej kompleksowo. Bo to są rekomendacje, które dotyczą tylko ustawy o referendum lokalnym, a tutaj mamy tak naprawdę jeszcze kilkanaście innych problemów, które są gdzieś tam przy okazji. Moim zdaniem, większość z tych rekomendacji, nie ze wszystkimi się zgadzam, idzie w dobrym kierunku i debata na temat tego, w jaki sposób przeprowadzone są referenda lokalne: czy to odwoławcze, tematyczne, czy merytoryczne. To jest ważne i tutaj powinniśmy zdawać sobie sprawę z tego, żeby stworzyć też platformę, która pozwoli nam na wypracowanie lepszych, bardziej kompleksowych rozwiązań.

**Ewa Lieder:** Ja tylko powiem, że ja bym przedłużyła, bo się zgadzam, absolutnie ze zniesieniem tego prog, a co najmniej obniżeniem. Poczucie sprawczości obywateli będzie dużo większe. Ale tutaj bym poprawiła z tych dziewięćdziesięciu dni na jeszcze więcej. Dlaczego nie damy czasu na pół roku, ja się tutaj zgodzę, ale dajmy czas mieszkańcom na zbieranie tego.

**Jarosław Krajewski:** To przy referendum krajowym rozmawialiśmy o tym terminie na zbieranie podpisów. Ale zakładam, że referendum lokalne jest sprawą dotyczącą wspólnoty lokalnej: albo gminy, albo powiatu, albo województwa. Wiec jednak ten krótszy okres powinien być w porównaniu do referendum krajowego, ale zgadzam się z tym, że ustawa jedna i druga wymaga zmian. Wtedy będziemy mogli mówić o tym, że obywatele decydują i nie będziemy wtedy rozmawiać o takim zakresie zmian, jak dzisiaj, przedstawionych zostało sporo propozycji. Ale myślę, że teraz najważniejsze, żebyśmy zrobili ten kolejny krok. Jak Państwo już zakończycie ten kolejny etap, myślę, że wtedy byśmy mogli rozmawiać już o konkretnym projekcie.

**Ewa Lieder:** Dla mnie cały czas nie ma tutaj elementu poprawiającego merytoryczny wynik. Ja się będę upierać przy tym bardzo szerokim, bardzo szerokim informowaniu, tutaj tego nie ma. Kierunek jest świetny.

**Piotr Ciompa:** Dziękuję bardzo. Ja podsumuję to bardzo krótko. Tu mam partię lewicową, tutaj – za przeproszeniem – centro-liberalną, tu prawicową i nie widać jakiejś niezgody, w cudzysłowie ideowej. Ale to jest bardzo optymistyczny akcent, którym kończymy nasze spotkanie. Serdecznie dziękuję wszystkim.

**WARUNKI  
DOBREJ PRAKTYKI  
REFERENDALNEJ**

**KOMISJA WENECKA**

**5**

CDL-AD(2007)008

Strasburg, 19 marca 2007

Opracowanie Nr 371 / 2006

## **EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO (KOMISJA WENECKA)**

### **WARUNKI DOBREJ PRAKTYKI REFERENCJALNEJ**

przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów na 19. posiedzeniu (Wenecja, 16 grudnia 2006 roku) oraz przez Komisję Wenecką na 70. sesji plenarnej (Wenecja, 16–17 marca 2007 roku)

na podstawie opracowań niżej wymienionych osób

- p. Pieter van DIJK (członek, przedstawiciel Królestwa Niderlandów)
- p. François LUCHAIRE (członek, przedstawiciel Księstwa Andory)
- p. Giorgio MALINVERNI (członek, przedstawiciel Szwajcarii)

*Tłumaczenie uwierzytelnione z języka angielskiego na język polski*

## SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b>	64	6. Opinia parlamentu	72
<b>WYTYCZNE PRZEPROWADZANIA REFERENDÓW</b>	65	7. Kworum	72
<b>I. Referenda a europejskie dziedzictwo wyborcze</b>	65	8. Skutki referendum	72
1. Powszechne prawo wyborcze	65	<b>PROJEKT MEMORANDUM WYJAŚNIAJĄCEGO</b>	73
1.1. Zasada i wyjątki	65	<b>UWAGI OGÓLNE</b>	73
1.2. Ewidencja wyborcza	65	<b>I. Referenda a europejskie dziedzictwo wyborcze</b>	74
2. Równouprawnienie wyborcze	66	1. Powszechne prawo wyborcze	74
2.1. Równe prawa do głosowania	66	1.1. Zasada i wyjątki	74
2.2. Równość szans	66	2. Równouprawnienie wyborcze	74
2.3. Równouprawnienie i mniejszości narodowe	66	2.2. Równość szans	74
3. Wolne prawo wyborcze	67	2.3. Równouprawnienie i mniejszości narodowe	75
3.1. Wolność słowa	67	3. Prawo wolności wyboru	75
3.2. Wolność do wyrażania swojej woli i przeciwdziałania oszustwu	67	3.1. Wolność formułowania opinii	75
4. Prawo tajności wyboru	68	3.2. Wolność wyborców do wyrażania swojej woli	76
<b>II. Warunki stosowania tych zasad</b>	69	<b>II. Warunki stosowania tych zasad</b>	76
1. Poszanowanie podstawowych praw	69	2. Poziomy regulacji i stabilność prawa referendalnego	76
2. Poziomy regulacji i stabilność prawa referendalnego	69	3. Gwarancje proceduralne	77
3. Gwarancje proceduralne	69	3.1. Organizacja referendum przez bezstronny organ	77
3.1. Organizacja referendum przez bezstronny organ	69	3.2. Skuteczny system apelacyjny	77
3.2. Obserwacja referendum	69	3.3. Finansowanie	77
3.3. Skuteczny system apelacyjny	70	<b>III. Zasady specjalne</b>	78
3.4. Finansowanie	70	1. Zasada praworządności	78
<b>III. Zasady specjalne</b>	70	2. Proceduralna ważność tekstów poddawanych referendum	78
1. Zasada praworządności	70	3. Rzeczowa ważność tekstów poddawanych referendum	79
2. Proceduralna ważność tekstów poddawanych referendum	71	4. Zasady specjalne dla referendum na życzenie części elektoratu i na inicjatywy obywatelskie (jeżeli uwzględnić to konstytucja)	79
3. Treściowa ważność tekstów poddawanych referendum	71	5. Współbieżność procedur i zasad rządzących referendum	80
4. Zasady specjalne dla referendum na życzenie części elektoratu i na inicjatywy obywatelskie (jeżeli uwzględnić to konstytucja)	71	6. Opinia parlamentu	81
5. Współbieżność procedur i zasad rządzących referendum	72	7. Kworum	81
		8. Skutki referendum	81

## WSTĘP

1. CDL-AD(2002)023rev

2. CM(2004)83 ostateczny

3. Patrz także dokument 10498 zawierający raport Komitetu do Spraw Politycznych (Sprawozdawca: p. Mikko Elo, Finlandia, Grupa Socjalistyczna), do którego jest załączone opracowanie robocze przygotowane przez Ośrodek Badań i Dokumentacji w Demokracji Bezpośredniej Wydziału Prawnego w Genewie.

4. CDL-AD(2005)028

5. CDL-AD(2005)034; patrz także Ankieta; CDL(2004)031, odpowiedzi, CDL-EL(2004)011, oraz tabele

zestawieniowe odpowiedzi na Ankieta; CDL-AD(2005)034add oraz CDL-AD(2005)034add2.

1. W odpowiedzi na wniosek Zgromadzenia Parlamentu, Rada Demokratycznych Wyborów, a następnie Komisja Wenecka w 2002 roku<sup>1</sup> przyjęła Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych.
2. Niniejszy dokument został zaakceptowany przez Zgromadzenie Parlamentu na swojej sesji w roku 2003 (pierwsza część) i przez Kongres Władz Miejskowych i Regionalnych na wiosennej sesji w roku 2003.
3. W uroczystej deklaracji z dnia 13 maja 2004 roku<sup>2</sup> Komitet Ministrów uznał „doniosłość Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych odzwierciedlającej zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego jako dokumentu wzorcowy dla Rady Europy w tej dziedzinie oraz jako podstawę do dalszego możliwego rozwoju prawnych ram demokratycznych wyborów w krajach europejskich”.
4. W miarę rozprzestrzeniania demokracji w Europie coraz powszechniejsze staje się korzystanie zarówno z powszechnych wyborów, jak i z referendów.
5. W związku z tym Zgromadzenie Parlamentu od kilku lat zajmuje się zagadnieniem referendum i odpowiednią dobrą praktyką w tym zakresie. Prace te doprowadziły 29 kwietnia 2005 roku do przyjęcia Rekomendacji 1704 (2005) w sprawie „Referenda: ku dobrym praktykom w Europie”<sup>3</sup>. Zgromadzenie działało w tej sprawie we współpracy z Komisją Wenecką; Komisja ta przedstawiła komentarz do wspomnianej wyżej rekomendacji na życzenie Komitetu Ministrów<sup>4</sup> i sporządziła raport zbiorczy na podstawie odpowiedzi udzielonych w ankiecie przesłanej swoim członkom w sprawie referendów. Raport ten nosi tytuł „Referenda w Europie – analiza zasad prawnych w państwach europejskich”<sup>5</sup>.
6. Ustalono, że należy sporządzić projekt opracowania zasadniczego Rady Europy w sprawie referendów jako opracowania towarzyszącego Kodeksowi dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Rada Demokratycznych Wyborów podjęła się tego zadania na podstawie opracowań trzech członków Komisji Weneckiej. Byli to: p. Pieter van Dijk (Królestwo Niderlandów), p. Francois Luchaire (Księstwo Andory) oraz p. Giorgio Malinverni (Szwajcaria).
7. Wytyczne przeprowadzania referendów zostały przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów na 18. posiedzeniu (Wenecja, 12 października 2006 roku) oraz przez Komisję Wenecką na 68. sesji plenarnej (Wenecja, 13–14 października 2006 roku).
8. Do wytycznych tych jest dołączone memorandum wyjaśniające, które było przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów na 19. posiedzeniu (Wenecja, 16 grudnia 2006 roku) oraz przez Komisję Wenecką na 70. sesji plenarnej (Wenecja, 16–17 marca 2007 roku).



## WYTYCZNE PRZEPROWADZANIA REFERENDÓW

przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów na 18. posiedzeniu (Wenecja, 12 października 2006 roku) oraz przez Komisję Wenecką na 68. sesji plenarnej (Wenecja, 13–14 października 2006 roku)

### I. REFERENDUM I EUROPEJSKIE DZIEDZICTWO WYBORCZE

#### 1. Powszechnie prawo wyborcze

##### 1.1. Zasada i wyjątki

Powszechnie prawo wyborcze oznacza w zasadzie, że każda istota ludzka ma prawo głosowania. Prawo to może, ale w rzeczy samej, powinno być podporządkowane pewnym warunkom.

##### a. Wiek

Prawo do głosowania musi być powiązane z wiekiem minimalnym, który musi być osiągnięty ostatecznie przez większość.

##### b. Narodowość

- i. Może być stosowany warunek określonej narodowości;
- ii. Jednakże byłoby godne zalecenia aby cudzoziemcy byli dopuszczani do głosowania w wyborach miejscowych po upływie pewnego okresu pobytu.

##### c. Zamieszkanie

- i. Można stosować warunek zamieszkania;
- ii. Zamieszkanie w tym wypadku oznacza zamieszkanie stałe;
- iii. Wymaganie co do długości okresu zamieszkania może być stosowane ze względu na narodowość tylko w odniesieniu do wyborów miejscowych lub regionalnych;
- iv. Wymagany okres zamieszkania powinien być umiarkowany i w zasadzie nie powinien przekraczać sześciu miesięcy;
- v. Byłoby pożądane, aby prawo do głosowania mieli również obywatele przebywający za granicą.

##### d. Pozbawienie prawa wyborczego

- i. Można stosować pozbawienie indywidualnych osób prawa do głosowania, ale jedynie pod podanymi niżej warunkami kumulacyjnymi:
- ii. Pozbawienie tego prawa musi być przewidziane prawem;
- iii. Należy przestrzegać zasady proporcjonalności;
- iv. Pozbawienie prawa do głosowania musi być uzasadnione niezdolnością umysłową lub wyrokiem karnym za ciężkie przestępstwo;
- v. Ponadto, pozbawienie praw politycznych czy też ustalenie niezdolności umysłowej może być uznane wyłącznie na podstawie decyzji sądu.

##### 1.2. Ewidencja wyborcza

Wiarygodność ewidencji wyborczej zależy bezwzględnie od spełnienia następujących kryteriów:

- i. Ewidencja wyborcza musi mieć charakter ciągły albo też musi opierać się na ewidencji podlegającej ciągłej aktualizacji (ewidencja ludności lub ewidencja urodzeń, małżeństw i zgonów);
- ii. Warunkiem jest regularna aktualizacja, co najmniej raz na rok. Wszędzie tam, gdzie wyborcy nie są rejestrowani automatycznie, rejestracja musi obejmować odpowiednio długi okres;
- iii. Ewidencja wyborcza musi być powszechnie jawna;
- iv. Należy ustalić procedurę administracyjną – podlegającą kontroli prawnej – względnie procedurę prawną, umożliwiającą zarejestrowanie wyborcy niewystępującego w ewidencji; taka rejestracja nie może być konsekwencją decyzji podjętej przez lokalny wyborczy w dniu wyborów;

- v. Podobną procedurę należy ustalić w celu umożliwienia wyborcom poprawienia nieprawidłowych zapisów w uzasadnionym okresie;
- vi. Można zastosować ewidencję uzupełniającą, służącą do udzielenia uprawnienia do głosowania osobom, które przeniosły się lub osiągnęły właściwy wiek wyborczy w okresie po ostatniej publikacji ewidencji.

## 2. Równouprawnienie wyborcze

### 2.1. Równe prawa do głosowania

Każdy wyborca dysponuje w zasadzie jednym głosem; tam, gdzie system wyborczy daje wyborcy więcej niż jeden głos (na przykład w przypadkach alternatyw), każdy wyborca musi posiadać tę samą liczbę głosów<sup>6</sup>.

### 2.2. Równość szans

- a. Dla przeciwników i zwolenników poddawanej pod głosowanie propozycji należy zapewnić równość szans. Wynika stąd konieczność neutralnego podejścia władz administracyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do poniższych spraw:
  - i. Kampania wyborcza;
  - ii. Udział w mediach, zwłaszcza w mediach publicznych;
  - iii. Publiczne finansowanie kampanii i jej aktorów;
  - iv. Plakaty i reklamy;
  - v. Prawo do demonstracji w miejscach publicznych.
- b. Godne zalecenia jest, aby w radiowych i telewizyjnych transmisjach związanych z kampanią referendalną była zapewniona równość między zwolennikami a przeciwnikami głosowanej propozycji.
- c. Należy zagwarantować zrównoważony udział zwolenników i przeciwników głosowanej propozycji również w innych mediach masowego przekazu, a zwłaszcza w ogłaszanych aktualnych wiadomościach. Można uwzględnić liczbę partii politycznych wspierających każdą z opinii lub też wyniki ich wyborów.

- d. Należy zapewnić równość pod względem dotacji publicznych i innych form wsparcia. Zalecane jest, aby zapewniona była równość takiego wsparcia dla zwolenników i przeciwników głosowanej propozycji. Jednakże, wsparcie takie może być ograniczone do zwolenników i przeciwników głosowanej propozycji, którzy spełniają warunek minimalnego elektoratu. Jeśli jest zapewniona równość dla partii politycznych, może ona być nominalna lub proporcjonalna. W przypadku wsparcia nominalnego, partie polityczne są traktowane jednakowo, niezależnie zarówno od ich reprezentacji w parlamencie, jak i od ich poparcia w elektoracie. W przypadku wsparcia proporcjonalnego, należy traktować partie w zależności od wyników osiągniętych przez partię w wyborach.
- e. Warunki finansowe jak też inne warunki dla reklam radiowych i telewizyjnych muszą być takie same dla zwolenników i dla przeciwników głosowanej propozycji.
- f. Zgodnie z prawem swobody wypowiedzi, należy w odniesieniu do kampanii referendalnej i do reklam zapewnić prawne możliwości minimalnego dostępu wszystkich uczestników referendum do prywatnych mediów audiowizualnych.
- g. Partia polityczna i kampania reklamowa muszą być przejrzyste (transparentne).
- h. Zasada równości szans może w pewnych przypadkach prowadzić do ograniczania wydatków przez partie polityczne i inne partie biorące udział w debacie referendalnej, zwłaszcza w zakresie reklam.
  - i. Należy przewidzieć i stosować kary za naruszenie zasady neutralności.

### 2.3. Równość i mniejszości narodowe

- a. Specjalne zasady umożliwiające wyjątkowe podejście do normalnego liczenia głosów, w sposób proporcjonalny, w przypadku re-

6. Patrz także 1.2.3.

ferendum dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych nie sprzeciwia się w zasadzie równym prawom wyborczym.

- b. Wyborcy nie mogą się znaleźć w sytuacji obligującej ich do ujawniania ich przynależności do mniejszości narodowej.

### 3. Wolne prawo wyborcze

#### 3.1. Wolność wyborców do formułowania opinii

- a. Władze administracyjne muszą przez cały czas przestrzegać swojego obowiązku neutralności (patrz I.2.2.a. powyżej), co jest jednym ze sposobów zapewnienia wyborcom prawa wolności słowa.
- b. W przeciwieństwie do wyborów, nie ma konieczności całkowitego zakazu interwencji władz w zachęcaniu lub zniechęcaniu do propozycji referendum. Jednakże władze publiczne (narodowe, regionalne i miejscowe) nie powinny wpływać na wynik głosowania przez nadmierną jednostronną kampanię. Wykorzystywanie funduszy publicznych przez władze na cel kampanii powinno być zakazane.
- c. Pytanie poddawane pod głosowanie musi być jasne; nie może być dwuznaczne, nie może sugerować odpowiedzi; wyborcy muszą być poinformowani o skutkach referendum; wyborcy muszą mieć poczucie udzielenia dostatecznie jasnej odpowiedzi, głosując na „tak” lub na „nie” albo pozostawiając pusty głos.
- d. Władze mają obowiązek udzielania obiektywnej informacji. Oznacza to, że tekst poddawany pod referendum oraz raport wyjaśniający lub równoważny materiał kampanii podawany wyborcom przez zwolenników i przeciwników musi być dostarczony z dostatecznym wyprzedzeniem, jak następuje:
  - i. Materiały te muszą być publikowane w oficjalnym organie prasowym z dostatecznym wyprzedzeniem przed głosowaniem;

- ii. Muszą one być przesłane bezpośrednio do obywateli dostatecznie wcześniej przed głosowaniem;

- iii. Raport wyjaśniający musi przedstawiać wyważoną prezentację stanowiska władz wykonawczych i prawodawczych czy też osób podzielających ten punkt widzenia, ale także strony przeciwnej.

- e. Powyższe informacje powinny być publikowane we wszystkich językach oficjalnych, a także w językach mniejszości narodowych.
- f. Należy przewidzieć i stosować sankcje za pogwałcenie zasady neutralności i naruszenie prawa wyborców do wolności słowa.

#### 3.2. Wolność wyborców do wyrażania swojej woli i przeciwdziałanie oszustwu

- a. Procedura głosowania
  - i. Procedury głosowania powinny być łatwo zrozumiałe przez obywateli;
  - ii. Wyborcy powinni mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym. Inne formy głosowania są dopuszczalne po spełnieniu następujących warunków:
  - iii. Głosowanie przez pocztę powinno być dozwolone jedynie wówczas, gdy komunikacja pocztowa jest bezpieczna i niezawodna; prawo głosowania przez pocztę może być ograniczone do osób przebywających w szpitalu lub więzieniu lub też do osób o ograniczonej zdolności poruszania się albo do wyborców przebywających za granicą; należy uniemożliwić zaistnienie jakiegokolwiek oszustwa czy zastraszania;
  - iv. Głosowanie elektroniczne powinno odpowiadać wymaganiom Rekomendacji Komitetu Ministrów Rec(2004)11 pod względem przewidzianych dla głosowania elektronicznego standardów prawnych, operacyjnych i technicznych. W szczególności wolno je stosować tylko pod warunkiem zapewnienia jego bez-

- pieczeństwa, niezawodności, sprawności, odporności technicznej, możliwości niezależnej weryfikacji i łatwego dostępu dla wyborców; system musi być przejrzysty (transparentny); dopóki kanały głosowania elektronicznego nie będą powszechnie dostępne, może to być jedynie dodatkowa i wykorzystywana na życzenie metoda głosowania;
- v. Głosowanie przez pełnomocnika musi podlegać bardzo rygorystycznym zasadom; należy ograniczyć liczbę pełnomocników działających dla jednego wyborcy;
- vi. Przenośne urny wyborcze mogą być akceptowane jedynie pod warunkiem rygorystycznego zabezpieczenia przed ryzykiem jakiegokolwiek oszustwa;
- vii. Do oceny poprawności wyniku głosowania konieczne jest zastosowanie co najmniej dwóch kryteriów: liczba oddanych głosów i liczba kart do głosowania wrzuconych do urny;
- viii. Personelowi lokalu wyborczego nie wolno w żaden sposób gnieść kart do głosowania, załamywać ani w jakikolwiek sposób ich znakować;
- ix. Niewykorzystane i nieważne karty do głosowania nie mogą być wynoszone poza lokal wyborczy;
- x. Personel lokali wyborczych musi obejmować przedstawicieli różnych partii i należy dopuścić podczas głosowania i liczenia głosów obecność obserwatorów wyznaczonych przez nich lub przez inne grupy mające interes w przedmiocie głosowania;
- xi. Personel wojskowy powinien w miarę możliwości głosować w miejscu pobytu. W przeciwnym razie zaleca się, aby był on zaewidencjonowany do głosowania w lokalu wyborczym jak najbliższym jego miejsca pobytu;
- xii. Liczenie głosów powinno się odbywać w lokalu wyborczym;
- xiii. Liczenie musi być przejrzyste. Należy umożliwić obecność obserwatorów reprezentujących zwolenników i przeciwników, jak też mediów. Osoby te powinny mieć również dostęp do dokumentacji;
- xiv. Wyniki głosowania powinny być przekazywane na wyższy poziom w jawny sposób;
- xv. Państwo ma obowiązek karać wszelkie oszustwa wyborcze.
- b. Wolność wyborców do wyrażania swojej woli oznacza również:
- i. Że władza wykonawcza musi organizować referenda przewidziane przez system prawny; jest to szczególnie ważne, gdy nie są one wynikiem inicjatywy tej władzy;
- ii. Zachowanie zgodności z zasadami proceduralnymi; w szczególności referenda muszą się odbywać w granicach czasowych wyznaczonych prawem;
- iii. Prawo do prawidłowego ustalenia wyniku przez organ odpowiedzialny za organizację referendum, w sposób przejrzysty i w formie publikacji w oficjalnym organie prasowym.
4. Prawo tajności wyboru
- a. Dla wyborcy tajność wyboru stanowi nie tylko prawo, lecz także obowiązek, którego niedopełnienie musi być karalne przez dyskwalifikację ujawnionej karty do głosowania.
- b. Głosowanie musi być indywidualne. Głosowanie rodzinne jak również każda inna forma nadzoru jednego wyborcy nad drugim musi być zabroniona.
- c. Nie wolno publikować listy osób biorących aktualnie udział w głosowaniu.
- d. Pogwałcenie tajności głosowania podlega sankcją.

## II. WARUNKI STOSOWANIA TYCH ZASAD

1. Poszanowanie podstawowych praw
  - a. Demokratyczne referenda nie istnieją bez poszanowania praw człowieka, a w szczególności wolności słowa i prasy, wolności poruszania się w obszarze kraju, wolności zrzeszania i wolności stowarzyszeń w celach politycznych, co również obejmuje prawo zakładania partii politycznych<sup>7</sup>.
  - b. Ograniczenia wobec tych praw muszą mieć podstawę prawną, brać pod uwagę interes społeczny i muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.
2. Poziomy regulacji i stabilność prawa referendalnego
  - a. Poza zasadami dotyczącymi spraw i szczegółów technicznych (które mogą się zawierać w przepisach wykonawczych) zasady prawa referendalnego powinny mieć co najmniej rangę ustawy.
  - b. Podstawowe aspekty prawa referendalnego nie mogą być przedmiotem poprawek w ciągu co najmniej roku przed terminem referendum, względnie powinny być zapisane w konstytucji albo na poziomie przewyższającym poziom prawa powszechnego.
  - c. Prawa podstawowe obejmują w szczególności prawa dotyczące następujących spraw:
    - skład komisji wyborczych i innych organów odpowiedzialnych za organizację referendum;
    - ewidencja obywatelska i wyborcza;
    - proceduralna i rzeczowa ważność tekstu poddawanego referendum<sup>8</sup>;
    - skutki referendum (za wyjątkiem zasad dotyczących szczegółów);
    - udział zwolenników i przeciwników głosowanej propozycji w emisjach mediów publicznych.
3. Gwarancje proceduralne
  - 3.1. Organizacja referendum przez organ bezstronny
    - a. Organizacja referendum musi być powierzona organowi bezstronnemu
    - b. Tam, gdzie nie istnieje długoletnia tradycja bezstronności władz administracyjnych w sprawach wyborów, należy zorganizować bezstronne komisje wyborcze na wszystkich poziomach od poziomu krajowego do poziomu lokalu wyborczego.
    - b. Komisja centralna musi mieć charakter stały.
    - c. W jej skład powinni wchodzić:
      - i. Co najmniej jeden przedstawiciel prawa lub inny niezależny ekspert prawa;
      - ii. Przedstawiciele partii już wchodzących do parlamentu lub mających co najmniej odpowiedni procent głosów; osoby te muszą posiadać znajomość procedury wyborczej. W jej skład mogą też wchodzić:
      - iii. Przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych;
      - iv. Przedstawiciele mniejszości narodowych.
    - e. Partie polityczne jak też zwolennicy i przeciwnicy poddawanej pod głosowanie propozycji muszą być jednakowo reprezentowani w komisjach wyborczych lub też muszą mieć możliwość obserwowania pracy organu bezstronnego. Równouprawnienie partii politycznych może być rozumiane jako nominalne lub proporcjonalne (patrz 1.2.2.d).
    - f. Organy wyznaczające członków komisji wyborczych nie mają prawa ich odwoływać.
    - g. Członkowie komisji muszą odbyć standardowe szkolenie.
    - h. Pożądane jest, aby komisje podejmowały decyzje kwalifikowaną większością lub przez consensus.
  - 3.2. Obserwacja referendum
    - a. Zarówno krajowi, jak i zagraniczni obserwatorzy powinni mieć zapewnioną jak najszerszą możliwość uczestniczenia w obserwacji przebiegu referendum.

.....

**7.** W szczególności organizowanie demonstracji ulicznych w celu wyrażenia poparcia lub sprzeciwu wobec tekstu poddanego referendum może być przedmiotem zezwolenia; możliwa jest odmowa udzielenia takiego zezwolenia ze względu na interes społeczny zgodnie z ogólnymi zasadami organizowania demonstracji.

.....

**8.** Patrz punkty: III.2. i III.3.

.....

- b. Obserwacja nie może być ograniczona do dnia wyborów, ale powinna obejmować kampanię wyborczą, a także okres rejestracji wyborców i okres zbierania podpisów. Musi ona umożliwić ustalenie, czy nieprawidłowości zdarzały się przed głosowaniem, podczas głosowania czy też po głosowaniu podczas liczenia głosów.
- c. Obserwatorzy powinni mieć możliwość dostępu wszędzie, gdzie przeprowadzane są czynności mające związek z referendum (na przykład liczenie głosów i weryfikacja). Miejsca dostępu, do których obserwatorzy nie są uprawnieni, muszą być wyraźnie określone przepisami prawa z wyjaśnieniem przyczyny takiego zakazu.
- d. Obserwacja powinna także obejmować przestrzeganie przez władze ich obowiązku neutralności.

### 3.3. Skuteczny system apelacji

- a. Organem przyjmującym apelacje w sprawach referendum powinna być albo komisja wyborcza, albo sąd. W każdym przypadku musi istnieć możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.
- b. Procedura musi być prosta i pozbawiona formalizmu, zwłaszcza tam, gdzie chodzi o dopuszczalność apelacji.
- c. Procedura apelacji, a zwłaszcza prawa i zakres odpowiedzialności różnych organów powinny być jasno określone przepisami prawa tak, aby uniknąć konfliktu jurysdykcji (zarówno negatywnego, jak i pozytywnego). Przepis prawny powinien dla każdej sprawy wyraźnie wskazywać kompetentny organ.
- d. Organ przyjmujący apelacje musi posiadać kompetencje do rozstrzygnięcia spraw objętych niniejszymi wytycznymi, a w szczególności takich jak:
  - proceduralna i ewentualnie rzeczowa ważność tekstów poddawanych pod referendum: weryfikację tekstów należy przeprowadzić przed głosowaniem; prawo krajowe określa, czy taka weryfikacja jest obowiązkowa, czy nieobowiązkowa;
  - poszanowanie wolności wyboru;
  - wyniki wyborów.
- e. Organ przyjmujący apelacje musi mieć uprawnienie do unieważnienia referendum w przypadku, kiedy nieprawidłowości mogą mieć wpływ na wynik. Musi istnieć możliwość unieważnienia całego referendum albo wyników jednego lokalu lub okręgu wyborczego. W przypadku unieważnienia całego wyniku, należy ogłosić nowe referendum.
- f. Wszyscy wyborcy muszą być uprawnieni do składania apelacji. Apelacja od wyniku referendum przez wyborców może być obłożona warunkiem dostatecznego kworum.
- g. Termin składania apelacji i wydawania decyzji musi być krótki.
- h. Należy chronić prawo zgłaszającego do przesłuchania z udziałem obu stron.
- i. Tam, gdzie organem przyjmującym apelację jest wyższa komisja wyborcza, musi ona mieć prawo *ex officio* skorygowania lub oddalenia decyzji wydanej przez niższą komisję wyborczą.

### 3.4. Finansowanie

- a. Ogólne zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych należy stosować zarówno do funduszy publicznych, jak i prywatnych.
- b. Wykorzystywanie przez władze funduszy publicznych dla celów kampanii musi być zakazane<sup>9</sup>.

## III. ZASADY SPECJALNE

### 1. Zasada praworządności

Korzystanie z referendum musi być zgodne z całym systemem prawnym, zwłaszcza w odniesieniu do zasad proceduralnych. W szczególności, nie wolno

9. Patrz punkt I.3.1.b. powyżej.



- ogłaszać referendum, jeżeli nie przewiduje tego konstytucja, względnie ustawa zgodna z konstytucją, jak na przykład kiedy poddawany głosowaniu tekst dotyczy sprawy wyłącznej jurysdykcji parlamentu.
2. Proceduralna ważność tekstów poddawanych pod głosowanie w referendum  
Poddawane pod referendum pytania muszą uznawać:
- jedność formy: to samo pytanie nie może kojarzyć specjalnie zredagowanej poprawki projektu z propozycją redagowaną językiem ogólnym ani też z pytaniem o zasady;
  - jedność treści: za wyjątkiem przypadku gruntownej rewizji tekstu (konstytucji, prawa), musi występować istotne powiązanie między poszczególnymi częściami każdego z poddawanych pod głosowanie pytań, co ma na celu zagwarantowanie wolności wyboru głosującego, który nie może być wzywany do akceptacji lub odrzucenia w całości postanowień bez istotnych powiązań; jednoczesna rewizja kilku rozdziałów tekstu ma charakter rewizji gruntownej;
  - jedność poziomu hierarchii: jest pożądane, aby to samo pytanie nie mogło się odnosić jednocześnie do przepisów prawnych dotyczących różnych poziomów hierarchii.
3. Rzeczowa ważność tekstów poddawanych pod głosowanie w referendum  
Poddawane pod referendum teksty muszą być zgodne z wszystkimi prawami nadrzędnymi (zasada hierarchii aktów normatywnych). Nie mogą one być sprzeczne z prawem międzynarodowym ani z ustawowymi przepisami Rady Europy (demokracja, prawa człowieka i praworządność).  
Tekstów sprzecznych z wymaganiami określonymi w punktach III.2. i III.3. nie wolno poddawać pod powszechne głosowanie.
4. Zasady specjalne dotyczące referendów ogłaszanych na życzenie części elektoratu oraz z inicjatywy obywatelskiej (przewidziane w konstytucji)
- a. Każda osoba korzystająca z praw politycznych ma prawo podpisu pod projektem inicjatywy obywatelskiej, jak też pod wnioskiem o ogłoszenie referendum.
  - b. Okres zbierania podpisów (a w szczególności data rozpoczęcia i ostatni dzień tego okresu), a także liczba wymaganych podpisów powinny być wyraźnie określone.
  - c. Każda osoba (niezależnie od jego lub jej praw politycznych) musi mieć prawo do zbierania podpisów.
  - d. Jeżeli zbieranie w miejscach publicznych podpisów pod projektami inicjatywy obywatelskiej i pod wnioskami o ogłoszenie referendum wymaga wydania zezwolenia, to odmowa takiego zezwolenia jest dopuszczalna jedynie w szczególnych przypadkach przewidzianych prawem z powodu kolizji z interesem społecznym i zgodnie z zasadą równości.
  - e. Wynagradzanie pieniędzy za zbieranie podpisów pod projektami inicjatywy obywatelskiej i pod wnioskami o ogłoszenie referendum powinno być z zasady zabronione. Jeżeli zaś ma być dozwolone, to wymaga to regulacji prawnej w odniesieniu zarówno do przeznaczonej kwoty całkowitej, jak i do kwoty wypłacanej każdej z zaangażowanych osób.
  - f. Wszystkie podpisy muszą być skontrolowane. Dla celu ułatwienia kontroli lista podpisów powinna najlepiej zawierać nazwiska wyborców zarejestrowanych w tym samym obszarze administracyjnym.
  - g. W celu uniknięcia konieczności ogłoszenia całkowitej nieważności wyborów, władze powinny mieć uprawnienie do żądania skorygowania przed głosowaniem nieprawidłowego projektu, jak na przykład:
    - i. Gdy pytanie jest niejasne, mylące lub sugerujące odpowiedź;

- ii. Gdy zostaną pogwałcone zasady ważności proceduralnej lub rzeczowej: w takim wypadku, jeżeli pozostała część tekstu jest spójna, może być uznana nieważność częściowa; można wówczas zaproponować podział tekstu w celu skompensowania braku jedności rzeczowej.
5. Współbieżność procedur i zasad określających sposób przeprowadzania referendów
- a. Gdy referendum jest wiążące prawnie:
    - i. Tekst, który został w referendum odrzucony nie może być przez pewien okres poddawany procedurze przyjęcia bez referendum;
    - ii. W ciągu takiego samego okresu, postanowienie przyjęte mocą referendum nie może być poddawane zmianom na drodze innej procedury;
    - iii. Powyższe zastrzeżenia nie dotyczą przypadków referendum w sprawie częściowej rewizji tekstu, gdy poprzednie referendum odnosiło się do rewizji gruntownej;
    - iv. Rewizja zasady wynikającej z prawa nadrzędnego, które jest sprzeczne z głosowaniem powszechnym, choć prawnie nie będzie niedopuszczalna, jednakże należy jej unikać we wspomnianym wyżej okresie;
    - v. W przypadku odrzucenia tekstu przyjętego przez parlament i przedstawionego pod powszechne głosowanie przez część elektoratu, taki nowy tekst nie może być poddawany pod głosowanie, dopóki nie zostanie ogłoszone referendum.
  - b. Kiedy tekst zostanie przyjęty w drodze referendum ogłoszonego na wniosek części elektoratu, powinno być możliwe ogłoszenie kolejnego referendum w tej samej sprawie na wniosek części elektoratu, gdy ma to zastosowanie po upływie uzasadnionego okresu czasu.
    - c. Kiedy tekst zostanie przyjęty przez referendum na wniosek władzy innej niż parlament, powinna istnieć możliwość dokonania w nim rewizji albo na drodze procedur parlamentarnych, albo przez referendum, na wniosek parlamentu lub części elektoratu, gdy ma to zastosowanie po upływie takiego samego okresu czasu.
    - d. Zaleca się, aby zasady konstytucyjne dotyczące referendum były poddane decyzji referendum obowiązkowo albo na wniosek części elektoratu.
6. Opinia parlamentu
- Kiedy tekst zostaje poddany głosowaniu na wniosek części elektoratu lub władzy innej niż parlament, parlament musi mieć możliwość wydania niewiążącej opinii o poddawanych pod głosowanie tekstach. W przypadku inicjatyw obywatelskich parlament może być uprawniony do przedstawienia kontrpropozycji tekstu, która będzie poddana powszechnemu głosowaniu w tym samym czasie. Konieczne jest ustalenie terminu przedstawienia opinii przez parlament; jeżeli termin ten nie zostanie dotrzymany, to proponowany tekst powinien być poddany powszechnemu głosowaniu bez opinii parlamentu.
7. Kworum
- Wskazane jest, aby nie określać poniższych kategorii:
- a. kworum frekwencyjne (progowe, procent minimum), ponieważ kumuluje niebiorących udziału w głosowaniu z głosującymi przeciw;
  - b. kworum aprobujące (aprobata minimalnego procentu zarejestrowanych wyborców), ponieważ powstaje ryzyko powstania trudnej sytuacji politycznej w przypadku przyjęcia projektu prostą większością głosów na poziomie niższym od przyjętego progu frekwencji.
8. Skutki referendum
- a. Konieczne jest jasne określenie w konstytucji lub w przepisach prawa skutków referendum wiążącego prawnie i referendum konsultatywnego.

- b. Referenda dotyczące kwestii zasad lub innych ogólnie sformułowanych propozycji nie powinny być wiążące. Jeżeli miałyby być wiążące, to należy w przepisach specjalnych przewidzieć dalszą procedurę.

## MEMORANDUM

### UWAGI OGÓLNE

1. Niniejsze memorandum ma służyć opracowaniu tych aspektów powyższych wytycznych, które są specyficzne dla referendum. Tak więc, nie ma tu komentarzy do zasad ani do ogólnych przepisów dotyczących zarówno wyborów, jak i referendum. W tym zakresie można się powoływać na Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych<sup>10</sup>. W miarę możliwości wytyczne dobrej praktyki referendalnej stanowią odzwierciedlenie Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Nie każdy aspekt wytycznych jest tu omawiany w szczegółach.
2. Należało tu dokonać pewnych modyfikacji tekstu, takich jak zastąpienie słowa „wybory” słowem „referendum”. Inne sprawy, wynikające ze specyfiki referendum, nie są szerzej omawiane. Na przykład nie omawia się prawa do ubiegania się o wybór (patrz np. punkt I.1.1.a), zgłaszania kandydatur<sup>11</sup> ani dystrybucji miejsc pomiędzy okręgami wyborczymi (równy potencjał wyborczy)<sup>12</sup>; możliwość oddawania przez wyborców więcej niż jednego głosu odnosi się raczej do alternatyw niż do głosowania według preferencji lub bez dyscypliny (punkt I.2.1.); obserwację wyborów (czy raczej referendum) należy rozszerzyć na okres zbierania podpisów (punkt II.3.2.b).
3. Ponadto Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych uległ pewnym poprawkom w odpowiedzi na kwestie powstałe w związku z ich wprowadzaniem. Na przykład został uwzględniony wniosek o ustanowienie permanentnych spisów wyborczych pod warunkiem, że zapewniona będzie ich stała aktualizacja (rejestr ludności lub rejestr urodzeń, zgonów i zawierania małżeństw) (punkt I.1.2.i); wyraźnie stwierdzono, że obserwatorzy muszą mieć dostęp do wszystkich miejsc, gdzie są prowadzone czynności związane z referendami (punkt II.3.2.c).

.....  
10. CDL-AL(2002)023rev.  
pp. 19 ff.

.....  
11. Cf. CDL-AD(2002)023rev.  
1.1.3.

.....  
12. Cf. CDL-AD(2002)023rev.  
1.2.2.  
.....

.....  
**13.** CDI-AD(2005)043 Interpretacyjna Deklaracja o Stabilności Prawa Wyborczego.  
 .....

.....  
**14.** Rekomendacja Rec(2004)11 Komitetu Ministrów dotycząca prawnych, wykonawczych i technicznych standardów głosowania elektronicznego.  
 .....

4. Uwzględniono przyjmowanie nowych tekstów przez Komisję Wenecką<sup>13</sup> i przez organy Rady Europy<sup>14</sup>.
5. Należy wyjaśnić, że wytyczne mają zastosowanie do wszelkich referendów – krajowych, regionalnych i miejscowych – niezależnie od rodzaju poddawanego pod głosowanie pytania (konstytucyjnego, prawnego czy też innego). Każde odniesienie do parlamentu ma również zastosowanie do zgromadzeń regionalnych i miejscowych.

## **I. REFERENDA I EUROPEJSKIE DZIEDZICTWO WYBORCZE**

### **1. Ogólne prawo wyborcze**

#### **1.1. Zasada i wyjątki**

6. Warunki dostosowania prawa do głosowania są normalnie takie same dla referendów i dla wyborów. W szczególności warunek okresu zamieszkania może obowiązywać obywateli obcej narodowości tylko w odniesieniu do referendów miejscowych i regionalnych i nie może on przekraczać, poza wyjątkowymi okolicznościami, sześciu miesięcy (punkt I.1.1.c.iii-iv).
7. Pożądane jest, aby prawo do głosowania zostało dostosowane do potrzeb obywateli przebywających za granicą, przynajmniej w odniesieniu do referendów krajowych. Ważne jest jednak, aby zagwarantować, że nie będzie to prowadzić do oszustwa. W związku z tym, należałoby nie uwidaczniać takich obywateli w tym samym spisie, co aktualnych mieszkańców, ale zezwolić im, aby głosowali za granicą lub z zagranicy; ponadto, ułatwi to upewnienie się, czy skorzystali ze swojego prawa wyborczego, co byłoby mało prawdopodobne, gdyby mieli wracać do kraju wyłącznie w celu oddania głosu (punkt I.1.1.c.v).

### **2. Równouprawienie wyborcze**

#### **2.2. Równość szans**

8. Przestrzeganie równości szans ma dla referendów i wyborów znaczenie decydujące. Podczas gdy w wyborach należy zapewnić wzajemną równość partii i kandydatów, zwykle przeniesienie tej zasady do referendum może prowadzić do sytuacji niezadowolającej. W krajach praktykujących inicjatywy obywatelskie i opcjonalne referenda często nie są one prowokowane przez partię polityczną, a nawet mogą proponować rozwiązania, którym największe partie mogą być przeciwne – jak na przykład zredukowanie liczby członków parlamentu czy też finansowania partii ze środków publicznych. W związku z tym, wytyczne zwracają uwagę na równość między zwolennikami a przeciwnikami głosowanej propozycji zwłaszcza w zakresie ogłoszeń w mediach i w szczególności w wiadomościach, jak też pod względem subsydiów publicznych i innych form wsparcia; w takich ramach można uwzględnić liczbę partii politycznych wspierających każdą z opcji lub efekty ich wyboru (punkty I.2.2.a–e).
9. Byłoby nierealnym wymagać, aby między zwolennikami a przeciwnikami tekstu we wszystkich przypadkach panowała doskonała równowaga. Może się zdarzyć, że stopień ugody przemieszcza się w jednym lub w drugim kierunku – zwłaszcza w przypadku referendum obowiązkowego w sprawie propozycji wymagającej kwalifikowanej większości głosów parlamentarnych. Zwolennicy i przeciwnicy muszą jednak mieć zawsze zagwarantowany dostęp do mediów. Jak długo ten warunek jest spełniany, można polegać na liczbie partii politycznych wspierających każdą z opcji, względnie na ich wynikach wyborczych, zwłaszcza podawanych podczas transmisji medialnych (punkt I.2.2.c).
10. Podobnie, wskazane jest, aby zapewnić równość między zwolennikami a przeciwnikami propozycji pod względem subsydiów

publicznych i innych form wsparcia. Takie wsparcie można ograniczyć do zwolenników i przeciwników propozycji, którzy stanowią minimalny procent elektoratu, pod warunkiem, że otrzymane wsparcie będzie dla obu stron zrównoważone. Jeżeli jest zapewniona równość między partiami politycznymi, może to być podział proporcjonalny według wyników wyborów. Przydzielanie finansowania tylko samym partiom nie stanowi jednak rozwiązania doskonałego, jak to wyjaśniono powyżej (punkt I.2.2.d).

### 2.3. Równość a mniejszości narodowe

11. Podobnie jak w przypadku wyborów, czasami mogą zachodzić okoliczności stwarzające podstawy do uwzględnienia mniejszości narodowych. W szczególności dotyczyłoby to referendum w sprawie władz samorządowych dla rejonu o stosunkowo wysokim zagęszczeniu mniejszości: może wówczas być wymagana podwójna większość wyborców w tym rejonie oraz w całym kraju.

## 3. Prawo wolnych wyborów

### 3.1. Wolność wyborców do formułowania opinii<sup>15</sup>

12. W wypadku wyborów udział władz w popieraniu listy lub kandydata jest niedopuszczalny: obowiązek neutralności władz jest bezwzględny. Władza nie może wykorzystywać swojej pozycji, ani publicznych funduszy, w celu utrzymania się na swoim stanowisku; nie może też w ten sposób działać na rzecz swoich zwolenników funkcjonujących w innym organie.

13. W wypadku referendum sytuacja jest inna, ponieważ jest rzeczą uprawnioną, aby różne organy administracji demonstrowały swój pogląd za lub przeciw w debacie nad tekstem poddawanym pod głosowanie. Jednakże, władze nie mogą nadużywać swojej pozycji. W każdym jednak przypadku wykorzystywanie w kampanii publicznych funduszy musi być zabronione. Ma to na celu zagwaranto-

wanie równości szans i wolności formułowania opinii. Ponadto, władzom publicznym na każdym poziomie (krajowym, regionalnym czy miejscowym) nie wolno się angażować w nadmierny, jednostronny udział w kampanii, gdyż powinny one zachowywać neutralność. Jasne jest, że nie oznacza to zakazu ujawniania swojego stanowiska, ale władze muszą zapewnić pewien zasób istotnych informacji w celu umożliwienia wyborcom sformułowania uzasadnionej opinii. Wyborcy muszą mieć możliwość zapoznania się z dostatecznym wyprzedzeniem zarówno z poddawanym pod głosowanie tekstem, jak i nade wszystko ze szczegółowym jego objaśnieniem (punkt I.3.1.d):

- najlepszym rozwiązaniem dla władz jest w tym wypadku przedstawienie wyborcom odpowiedniego publicznego raportu wyjaśniającego nie tylko ich punkt widzenia i innych osób podzielających ten punkt widzenia, lecz także innych osób prezentujących przeciwny, odpowiednio zrównoważony punkt widzenia;
- innym wyjściem dla władz może być wysłanie do wyborców zrównoważonego materiału kampanii reprezentującego stanowisko zwolenników i przeciwników – co odpowiadałoby *mutatis mutandis* korespondencji kandydatów wysyłających wyborcom swoje pozdrowienia przed niektórymi wyborami.

14. Zarówno tekst, jak i raport wyjaśniający czy też wyczerpujące materiały kampanii muszą być wysłane bezpośrednio do wyborców z dostatecznym wyprzedzeniem przed dniem głosowania (co najmniej dwa tygodnie wcześniej).

15. Jasność sformułowania pytania stanowi krytyczny aspekt wolności wyborców do formułowania opinii. Pytanie nie może być mylące; nie może ono również sugerować

.....  
**15.** Termin „wyborca” ma tu znaczenie rozszerzone: odnosi się do obywateli (również obcej narodowości) uprawnionych do udziału w referendum.  
 .....



odpowiedzi, zwłaszcza przez aluzje do przewidywanych konsekwencji zaaprobowania lub odrzucenia poddawanej pod głosowanie propozycji; wyborcy muszą mieć możliwość udzielenia odpowiedzi w formie „tak” lub „nie” lub pozostawiając pustą kartę; referendum nie może też stawiać pytania o charakterze otwartym, który wymaga odpowiedzi z pewnym komentarzem. Na koniec, wyborcy muszą być poinformowani o wpływie swojego głosowania, czyli o skutkach referendum (czy jest ono prawnie wiążące, czy konsultatywne? Czy wynik pozytywny będzie prowadzić do przyjęcia czy do uchylenia pewnych środków, czy też jest to tylko jeden etap w dłuższej procedurze?) (punkt I.3.1.c).

### 3.2. Wolność wyborców do wyrażania swojej woli

16. Paragraf dotyczący głosowania elektronicznego stanowi uzupełnienie procedur do nowych standardów wprowadzonych przez Radę Europy przez przyjęcie Rekomendacji Rec(2004)11 Komitetu Ministrów w sprawie prawnych, wykonawczych i technicznych standardów głosowania elektronicznego (punkt I.3.2.a.iv).
17. Pamiętając o odmiennym charakterze referendów, które dzielą nie tylko partie, lecz także inne grupy, które nie dążą do reprezentacji w ramach wybieranych organów, należy zapewnić, aby przedstawiciele zwolenników i przeciwników – również przedstawiciele niezależni w stosunku do żadnej partii – oraz obserwatorzy wyznaczeni przez obie strony mieli dostęp do lokali wyborczych zarówno podczas samego głosowania, jak i obliczania głosów (punkty I.3.2.a.x i xii).
18. Wytyczne kładą również nacisk na wolność wyborców do wyrażania swojej woli, która jest również potrzebna w wyborach, ale w referendach jest bardziej podatna na pogwałcenie: wyborcy muszą mieć możliwość wyrażania swojej woli zgodnie z zasadami

określonymi przez prawo i muszą mieć prawo do dokładnego ustalenia wyniku (patrz punkt I.3.2.b). W szczególności należy przestrzegać terminów przewidzianych przez prawo. W przypadku referendum lub inicjatywy obywatelskiej części elektoratu, władze mogą w rzeczywistości ulegać pokusie przeciągania procedury dotąd, aż kwestia przestanie być istotna.

## II. WARUNKI STOSOWANIA TYCH ZASAD

### 2. Poziomy regulacyjne i stabilność prawa referendalnego

19. Sformułowania wytycznych są nieco mniej restrykcyjne niż Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych<sup>16</sup>, jeżeli chodzi o warunek, iż wszystkie zasady prawa referendalnego – poza zasadami dotyczącymi spraw i szczegółów technicznych – powinny mieć rangę ustawy, używając raczej określenia „powinny” niż „muszą”. Gdy ogłoszenie referendum jest wnioskowane przez władzę wykonawczą, można sobie wyobrazić, że mogłaby ona ustalać dla niego swoje zasady. Taka sytuacja nie jest jednakże całkiem zadawalająca i normą pozostaje potrzeba regulaminu proceduralnego (punkt II.2.a).
20. Wykaz podstawowych aspektów prawa referendalnego, które nie mogą być poddawane żadnym poprawkom później niż przynajmniej na rok przed referendami, bierze pod uwagę specyficzny charakter referendum dzięki włączeniu zasad oceny poddawanego pod głosowanie tekstu pod względem proceduralnym i rzeczowym oraz skutków referendum. Położony jest również nacisk na potrzebę zasad w sprawie uprawnień wyborczych i ewidencji wyborczej oraz prawa dostępu zwolenników i przeciwników do mediów publicznych. Na dodatek należy je widzieć w świetle Interpretacyjnej Deklaracji



Stabilności Prawa Wyborczego przyjętej przez Komisję Wenecką w 2005<sup>17</sup>: w szczególności pamiętając, że stabilność prawa referendalnego nie może być argumentem w celu utrzymania sytuacji sprzecznej z normami europejskiego dziedzictwa wyborczego w obszarze demokracji bezpośredniej, ani też uniemożliwiać wdrażania zaleceń organizacji międzynarodowych. Ponadto, pamiętając, że znajomość terminu referendum wcześniej niż na jeden rok przed tym terminem byłaby rzeczą raczej niezwykłą (podczas gdy wybory odbywają się normalnie w określonych odstępach czasu), chodzi tu nie tyle o zapobieżenie wprowadzaniu poprawek prawnych w okresie jednego roku poprzedzającego referendum, co o zapobieżenie stosowaniu takich poprawek w ciągu roku następującego po ich uprawomocnieniu, co budziłoby podejrzenia manipulacji (punkt II.2.b).

### 3. Gwarancje proceduralne

#### 3.1. Organizacja referendum przez organ niezależny

21. Jeszcze raz powtórzyć należy, że referendum niekoniecznie odzwierciedla podziały między partiami, ale może także dotyczyć innych graczy politycznych oznacza konieczność zapewnienia możliwości wyboru, jeżeli chodzi o członkostwo w komisjach wyborczych, między zrównoważoną reprezentacją partii a zrównoważoną reprezentacją zwolenników i przeciwników głosowanej propozycji (punkt II.3.1.e).

#### 3.2. Skuteczny system apelacji

22. Określono minimalne uprawnienia organu apelacyjnego, w odniesieniu do wyrażenie sprecyzowanego zapisu dotyczącego wolności wyboru i wyników głosowania. Inne aspekty właściwe dla referendum i dla inicjatyw obywatelskich powinny być poddane analizie prawnej, przynajmniej w ostatniej instancji: realizacja inicjatyw obywatelskich i wniosków o ogłoszenie referendum składa-

nych przez część elektoratu wraz z formalną i – gdzie ma to uzasadnienie – rzeczową weryfikacją głosowanego w referendum tekstu. Weryfikacja, czy to obowiązkowa, czy też nieobowiązkowa, powinna się odbyć, zanim tekst zostanie przedstawiony do głosowania: pozwoli to na wyeliminowanie niepotrzebnego wyrażania przez obywateli swoich poglądów w sprawie tekstu, który może być następnie unieważniony z powodu sprzeczności z prawem wyższego rzędu (nieważność rzeczowa), albo z powodu niedopełnienia warunków proceduralnych (punkt II.3.3.d, cf. punkty III.2–3).

23. Odwrotnie niż w przypadku wyborów, które odbywają się w obrębie różnych okręgów wyborczych, referenda obejmują cały obszar kraju. W związku z tym, tam gdzie częściowe unieważnienie wyników nie odnosi się do wyniku ogólnego, nie może ono powodować powtórzenia głosowania na obszarze, gdzie zostało ono unieważnione, ponieważ mogłoby to doprowadzić do odmiennych wyników. Jeżeli jednakże powtarzane jest całe referendum, to, w przypadku, gdy kwestionowany jest wynik ogólny, musi istnieć możliwość ogłoszenia nowego częściowego referendum w części kraju; należy jednak szczegółowo rozpatrzyć ogłoszenie nowych częściowych wyborów w miejsce ogólnego referendum, gdyż może to oznaczać masową koncentrację środków kampanii na ograniczonym obszarze (punkt II.3.3.e).

#### 3.3. Finansowanie

24. Państwowe zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych powinny się tak samo odnosić do kampanii referendalnych (punkt II.3.3.a). Podobnie jak w przypadku wyborów finansowanie musi być prowadzone w sposób przejrzysty, zwłaszcza gdy dochodzi do rozliczania. W ra-

.....  
17. CDL-AD(2002)043.  
.....

.....  
 18. Por. CDL-AD(2002)023rev. par. 107 ff.  
 .....  
 19. Patrz Preambuła do Statutu Rady Europy (ETS 001).  
 .....  
 20. CDL-AD(2005)34, par. 64.  
 .....

zie niedopełnienia ustawowych warunków, kiedy na przykład przewidziane wydatki zostaną znacznie przekroczone, głosowanie musi być unieważnione<sup>18</sup>. Należy zwrócić uwagę, że zasada równości szans odnosi się do finansowania ze środków publicznych; należy zapewnić równość między zwolennikami a przeciwnikami głosowanej propozycji (punkt I.2.2.d).

25. W celu zagwarantowania równości szans i wolności wyborców do formułowania swojej opinii korzystanie przez władze z funduszy publicznych na cele kampanii jest niedopuszczalne.

### III. ZASADY SPECJALNE

#### 1. Praworzędność

26. Zasada praworzędności, która stanowi jeden z trzech filarów Rady Europy obok demokracji i praw człowieka<sup>19</sup>, dotyczy tak samo referendum jak i każdej innej dziedziny. Zasada suwerenności ludzi zapewnia im możliwość podejmowania decyzji tylko pod warunkiem zgodności z prawem. Korzystanie z referendum musi być dozwolone tylko w takich przypadkach, gdy przewiduje to konstytucja albo ustawa, która nie jest z nią sprzeczna, przy czym musi być zapewniona zgodność z dotyczącymi referendum zasadami proceduralnymi. Jednak referenda należy ogłaszać tam, gdzie przewidziane są one przez system prawny (punkt I.3.2.b.i).

#### 2. Proceduralna ważność tekstów poddawanych pod referendum

27. Ważność proceduralna obejmuje trzy aspekty: jedność formy, jedność treści i jedność poziomu hierarchii.

28. Poddawany pod referendum tekst może być przedstawiony w różnej formie:

- *specyficznym zredagowany projekt* poprawki do konstytucji, aktu prawnego lub innego środka;

- *uchylenie* istniejącego przepisu;
- *kwestia zasady* (na przykład pytanie: „Czy jesteś za zmianą konstytucji w celu wprowadzenia prezydenckiego systemu rządów?”) albo
- *konkretna propozycja*, nieprzedstawiona w formie konkretnego przepisu i uznawana jako „*propozycja zredagowana ogólnie*” (na przykład: „Czy jesteś za zmianą konstytucji w celu ograniczenia liczby posłów w parlamencie z 300 do 200?”)<sup>20</sup>.

29. Udzielenie odpowiedzi „tak” na specyficznym zredagowanym projekcie – przynajmniej w przypadku obowiązującego prawnie referendum – oznacza, że zostaje ustanowiona ustawa i procedura ma swoje zakończenie na warunkach dopełnienia procedur takich jak publikacja i promulgacja. Jednak głos na „tak” w przypadku kwestii zasad lub propozycji zredagowanej ogólnie stanowi jedynie etap, po którym nastąpi opracowanie projektu i w kolejności ustanowienie ustawy. Skojarzenie specyficznym zredagowanego projektu z ogólnie zredagowaną propozycją lub pytaniem o zasadę mogłoby stwarzać niejasność uniemożliwiającą wyborcy zrozumienie stopnia doniosłości jego głosu i uszczerbkiem dla jego prawa wolności wyboru.

30. Jeszcze bardziej rygorystycznym wymaganiem wolności wyboru jest przestrzeganie *jedności treści*. Wyborców nie wolno wzywać do jednoczesnego głosowania nad kilkoma różnymi kwestiami niepowiązаныmi ze sobą wewnątrznie, albowiem mogą oni być zwolennikami jednej, a przeciwnikami innej propozycji. Tam, gdzie rewizja tekstu ujawnia kilka różnych aspektów, należy wyborcy postawić odpowiednią liczbę pytań. Jednakże pełna analiza tekstu, zwłaszcza konstytucji, naturalnie nie może się odnosić tylko do aspektów pozostających ze sobą w ścisłym związku. W takim przypadku zasada zachowania

- wania jedności treści nie ma zastosowania. Istotna rewizja tekstu, obejmująca kilka rozdziałów, może być traktowana jako rewizja gruntowna; dla jasności, nie oznacza to, że kilku różnych rozdziałów nie można poddać pod głosowanie powszechne osobno<sup>21</sup>.
31. Zasada zachowania *jedności poziomu hierarchicznego* nie jest tak rygorystyczna, jak dwie wyżej omawiane zasady. Jest jednak pożądane, aby jedno pytanie nie odnosiło się jednocześnie do rozwiązań na różnych poziomach hierarchii jak na przykład rewizja konstytucyjna i związana z nią ustawa wdrażająca.
  3. Rzeczowa ważność tekstów poddawanych pod referendum
    32. Zgodnie z zasadą praworządności obywatele nie są zwolnieni z obowiązku przestrzegania prawa. Odnosi się to zarówno do aspektów proceduralnych, jak i do treści tekstów poddawanych pod głosowanie, które muszą być zgodne z prawem nadrzędnym. Referenda legislacyjne muszą więc być zgodne z konstytucją; referenda w jednostkach skonfederowanych lub regionalnych muszą być zgodne z prawem państwa centralnego.
    33. Niezależnie od kwestii, jakie prawo państwowe ma stanowić o relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym; teksty poddawane referendum nie mogą być sprzeczne z prawem międzynarodowym ani z ustawowymi zasadami Rady Europy (demokracja, prawa człowieka i praworządność).
    34. W celu niedopuszczenia do referendów sprzecznych z prawem, tekstów, które nie spełniają warunków ważności formalnej i rzeczowej, nie wolno poddawać pod referendum.
  4. Zasady specjalne dotyczące referendów ogłaszanych na żądanie części elektoratu oraz inicjatywy obywatelskich (przewidywanych przez konstytucję)
    35. Referenda (opcjonalne) ogłaszane na życzenie części elektoratu lub inicjatywy obywatelskiej wymagają zbierania podpisów. Wytyczne podają pewną liczbę zasad, które powinny być przestrzegane w tym zakresie, których część jest omówiona w niniejszym dokumencie.
    36. Wymaganie zbierania podpisów nie może być ograniczone do zarejestrowanych wyborców, ale odnosi się do wszystkich, włącznie z cudzoziemcami i mniejszościami (zwłaszcza w przypadku tekstów dotyczących ich statusu) (punkt III.4.c).
    37. Zbieranie podpisów w miejscach publicznych może wymagać uzyskania zezwolenia. Tak, jak w przypadku wszelkich ograniczeń praw podstawowych, odmowa takiego zezwolenia jest możliwa jedynie na podstawie prawnej uzasadniającej taką odmowę zgodnie z zasadami interesu społecznego, proporcjonalności i równości (punkt III.4.d).
    38. Zbieranie podpisów nie może być wynagradzane ani finansowane ze źródeł prywatnych. W razie gdy wynagradzanie jest dopuszczalne, musi ono odnosić się jedynie do osób zbierających podpisy, a nie do wyborców, którzy podpisują się pod inicjatywą obywatelską lub pod wnioskiem o ogłoszenie referendum; musi to być przedmiotem regulacji, zarówno w odniesieniu do przeznaczanej na ten cel całkowitej kwoty, jak i w odniesieniu do wynagrodzenia każdej osoby zbierającej podpisy (punkt III.4.e).
    39. Ważne jest, aby wszystkie podpisy były sprawdzone (punkt III.4.f). Powodzenie czy niepowodzenie inicjatywy obywatelskiej, czy też wniosku o ogłoszenie referendum, nie może być oparte na podstawie próbki, która może zawierać niezwykle wysoką liczbę nieważnych podpisów albo, na odwrót, może nie zawierać żadnych, podczas gdy na innych arkuszach podpisów może występo-

.....

**21.** Uznanie klasyfikacji rewizji obejmującej kilka rozdziałów jako rewizji gruntownej może się wydawać sposobem na obejście zasady jedności treści. Jednakże w tym podejściu przeoczony jest fakt, że gruntowna rewizja konstytucyjna często stanowi proces bardziej skomplikowany niż rewizja częściowa.

.....

wać ich bardzo dużo. W skrajnym przypadku można nie sprawdzać pewnych podpisów, jeżeli stwierdzono ponad wszelką wątpliwość, że została już zebrana dostateczna liczba ważnych podpisów, wymagana przez prawo<sup>22</sup>.

40. Ponadto, należy uznać inicjatywę obywatelską lub wniosek o ogłoszenie referendum za częściowo nieważne, jeżeli istnieje możliwość zmodyfikowania proponowanego tekstu bez zniekształcenia go w taki sposób, że zostanie zapewniona jego zgodność z prawem. Władza musi mieć prawo korygowania pytań niejasnych, mylących jak też sugerujących odpowiedź. W przypadku pogwałcenia zasady wymaganej ważności formalnej lub rzeczowej, musi także mieć prawo ogłoszenia częściowej nieważności tam, gdzie sygnatariusze gotowi są uznać pozostałą część, gdyby została ona przedstawiona osobno, lub ogłoszenia podziału tekstu, który nie jest zgodny z wymaganiami jedności treści, formy lub poziomu hierarchii.

5. Współbieżność procedur i zasad rządzących referendami

41. W przypadku gdy referendum jest prawnie wiążące, władza musi respektować decyzję obywateli. Wytyczne przewidują na przykład, że przez pewien okres (najwyżej kilku lat) odrzucony w referendum tekst nie może zostać przyjęty drogą żadnej procedury bez przeprowadzania referendum. Opcjonalne referendum na wniosek części elektoratu jest uznawane jako procedura referendalna: jeżeli o przeprowadzenie takiego referendum nie będzie wniosku, to tekst odrzucony za pierwszym razem może być przyjęty bez powszechnego głosowania (punkty III.5.a.i oraz v). Podobna zasada ma zastosowanie do rewizji przepisu zaaprobowanego przez referendum (punkt III.5.a.ii).

42. Przewidziano dwa wyjątki:

- jeżeli konstytucja przewiduje referendum w sprawie gruntownej rewizji tekstu (praktycznie samej konstytucji), lecz nie w celu rewizji częściowej, to częściowa rewizja tego tekstu nie musi być koniecznie poddawana pod głosowanie powszechne (punkt III.5.a.iii);
- parlament może poddać rewizji przepis prawa wyższej rangi niż przepis przyjęty w głosowaniu powszechnym bez referendum; jest on uprawniony dokonać tego zgodnie z zasadą hierarchii zasad prawnych<sup>23</sup>, ale należy tego przez pewien czas unikać (punkt III.5.a.iv).

43. Powyższe nie odnosi się do referendum konsultatywnych, które nie są dla władz prawnie wiążące. Polityczna mądrość parlamentu idąca w kierunku przeciwnym woli obywateli (większości) jest sprawą zupełnie inną.

44. Przyjęcie tekstu na wniosek władzy innej niż parlament, takiej jak głowa państwa lub rządu, nie może zamrażać sytuacji prawnej w sposób nieokreślony. Dlatego więc wytyczne przewidują, że taki tekst może ulec rewizji albo za pomocą środków parlamentarnych, albo na wniosek części elektoratu, tam, gdzie jest to możliwe po upływie pewnego czasu (punkt III.5.c). Kiedy tekst zostanie przyjęty jako efekt inicjatywy obywatelskiej, musi istnieć dla obywateli możliwość ponownego wypowiedzenia się na wniosek innej inicjatywy obywatelskiej, przynajmniej po wygaśnięciu, tam, gdzie to obowiązuje, pewnego określonego terminu (punkt III.5.b).

45. Zasady konstytucyjne odnoszące się do referendum powinny korzystać z bezpośredniego powszechnego uzasadnienia prawnego, co oznacza, że muszą one być przedstawione do referendum w sposób obowiązkowy lub na wniosek części elektoratu. W każdym przypadku, gdyby parlament chciał wpro-

.....  
22. W stosunku do zgłaszania kandydatur na wybory, por. CDL-AD(2002)023rev, 1.1.3.iv.  
.....

23. CDL-INF(2003)013.  
.....

wadzenia środka ograniczającego powszechne prawa, to powinien mieć do tego prawo jedynie za pomocą środka podporządkowanego jednej z tych form referendum (punkt III.5.d).

#### 6. Opinia parlamentu

46. W przypadku inicjatyw obywatelskich ważne jest, aby obywatele byli poinformowani o opinii parlamentu. W związku z tym, wytyczne uprawniają parlament do przedstawienia swojej opinii. Kiedy parlament jest przeciwny sformułowaniu tekstu, ale pragnie podjąć działania w podobnym kierunku, bardzo pomocne może być jednocześnie przedstawienie pod powszechne głosowanie jego kontrpropozycji<sup>24</sup>.

47. Opinia parlamentu jest tym bardziej potrzebna, kiedy wniosek o ogłoszenie referendum jest zgłoszony przez władzę wykonawczą. W takich przypadkach ważne jest stwierdzenie, czy zamysł odwołania się do obywateli nie jest motywowany chęcią obejścia parlamentu. Wyborcy muszą być poinformowani o stanowisku, jakie zajął parlament.

48. Konsultacja parlamentu nie może być wykorzystywana jako taktyka zwłoki. Prawo musi więc przewidywać termin wydania przez parlament jego opinii, a także termin powszechnych wyborów, w razie potrzeby, bez opinii parlamentu, jeżeli opinia nie wpłynie w przewidzianym terminie.

49. W przypadku referendum regionalnego lub miejscowego, rolę parlamentu przejmują władze regionalne lub miejscowe.

#### 7. Kworum

50. Opierając się na doświadczeniu w dziedzinie referendum Komisja Wenecka postanawia nie określać przepisów dotyczących kworum.

51. Frekwencja na poziomie kworum (minimalna) oznacza, że w interesie przeciwników propozycji leży raczej wstrzymanie się niż głosowanie przeciw. Jeżeli na przykład 48%

wyborców popiera propozycję, 5% jest przeciw, a 47% nie chce głosować, to tylko 5% przeciwników potrzebuje opuścić głosowanie w celu narzucenia swojego stanowiska, choć będą oni w mniejszości. Ponadto, ich nieobecność w kampanii może prowadzić do zwiększenia liczby wstrzymujących się od głosu i w ten sposób zwiększyć prawdopodobieństwo braku kworum. Zachęcanie do wstrzymywania się od głosowania, jak też do narzucania poglądów mniejszości jest dla demokracji szkodliwe (punkt III.7.a). Ponadto, w przypadku słabej opozycji budzi się silna pokusa fałszowania frekwencji.

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

#### 8. Skutki referendum

53. Jeżeli wyborcy mają oddawać głos poparty informacją, jest istotne, aby byli oni świadomi skutków, do których prowadzą ich głosy; dlatego konieczne jest wyraźne określenie na mocy konstytucji lub prawa, czy referendum ma naturę wiążącą czy konsultatywną (punkt III.8.a. cf. punkt I.3.1.c w sprawie wolności wyborów).

54. W przypadku, gdy wiążące prawnie referendum dotyczy kwestii zasad albo propozycji sformułowanej w języku ogólnym, o wdrożeniu decyzji obywateli decyduje parlament.

.....  
**24.** Takie zastosowanie procedur głosowania, kiedy inicjatywa obywatelska jest poddawana pod powszechne głosowanie jednocześnie z kontrpropozycją, jest wyjątkowo specyficzna i z tego powodu wytyczne tego przypadku nie komentują.  
 .....

Parlament może być oporny, zwłaszcza gdy narażone są na uszczerbek jego własne bezpośrednie interesy (na przykład w razie redukcji liczby członków parlamentu albo ich diet). Jest zatem wskazane, aby referenda w sprawie zasad i propozycji sformułowanych w języku ogólnym były kwalifikowane jako konsultatywne. Jeżeli mają one być prawnie wiążące, to konieczne jest ustalenie z góry właściwych zasad konstytucyjnych lub prawnych. Powinna też istnieć, na wypadek gdyby parlament nie podjął swoich czynności, możliwość składania apelacji przed sądem (punkt III.8.b).



**SPIS PUBLIKACJI NA  
TEMAT REFERENDÓW**





**Barański Marek Janusz**, *Samorząd terytorialny: zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*, „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2013.

**Büchi Rolf, Braun Nadja, Kaufmann Bruno**, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej. W Szwajcarii i nie tylko*, Initiative & Referendum Institute Europe & Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”, Łódź 2013.

*Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. **Maria Marczevska-Rytko, Stanisław Michałowski**, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

*Demokracja bezpośrednia: szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. **Magdalena Góra, Krzysztof Koźbiał, Wolf Linder**, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2011.

**Górski Rafał**, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp **Jan Sowa**, Korporacja Ha!art, Kraków 2007.

**Rafał Górski**, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań–Kraków 2005.

**Grabowska Sabina**, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.

*Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty „de lege ferenda”*, red. **Martin Bożek, Paweł Śwital, Konrad Walczuk**, „Printshop” Drukarnia Wydawnictwo, Radom 2012.

**Kuciński Jerzy**, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007.

**Leszczyńska Krystyna**, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. **Maria Marczevska-Rytko**, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

**Marczevska-Rytko Maria**, *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

**Musiał-Karg Magdalena**, *Referenda w państwach europejskich: teoria, praktyka, perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

**Pluta Janusz, Stawowy Ewa, Wilkanowicz Stefan**, *Demokracja dla wszystkich*, Znak, Kraków [ok. 1993].

**Rachwał Marcin**, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

**Rytel-Warzocho Anna**, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

**Uziębło Piotr**, *Demokracja partycypacyjna: wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

**Węglarz Barbara**, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka: Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2013.

**Woroniecki Mirosław**, *Demokracja bezpośrednia – wyolbrzymione obawy, rozdęte nadzieje*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,7880>.

# INSTYTUT SPRAW OBYWATELSKICH



## GŁOS OBYWATELI

Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO) jest organizacją obywatelską niezależną od partii politycznych. Od 2004 r. działamy po stronie obywateli. Naszą misją jest rozwijanie, kształtowanie i promowanie postaw obywatelskich.

Marzy nam się Polska szczęśliwych obywateli, którzy czują się odpowiedzialni za swoją rodzinę, dom, ulicę, miasto i państwo. Marzy nam się Polska ułatwiająca obywatelom dbanie o dobro wspólne i angażowanie się w życie publiczne. Marzy nam się Polska, w której władza słucha obywateli i razem z nimi polepsza jakość codziennego życia.

## JAK DZIAŁAMY?

Wprowadzamy zmiany społeczne dzięki łączeniu działań eksperckich (think tank) z oddolną mobilizacją obywatelską (action tank). Naszą specjalnością są kampanie obywatelskie oraz działania rzecznicze i strażnicze. Przeprowadzamy akcje mobilizacyjne, organizujemy debaty i konferencje, animujemy zbiórki podpisów pod petycjami, opracowujemy ekspertyzy i raporty, inicjujemy happeningi i pikiety, monitorujemy i kontrolujemy, szkolimy i doradzamy, prowadzimy dialog z decydentami.

## INICJATYWY INSPRO



### DOŁĄCZ DO NAS!

Zapraszamy do społeczności INSPRO, którą tworzą aktywni Obywatele. Łączą nas marzenia i pragmatyzm przekuwania ich w czyn. Jeśli są Ci bliskie nasze cele i szukasz przestrzeni do działania, dołącz do nas! Oferujemy wyzwania i przygodę. Oferujemy know-how i doświadczenie. Oferujemy ciekawość i radość działania. Czekamy na tych, którzy chcą zmieniać Polskę, zaczynają od siebie. Czekamy na Ciebie.

### WIĘCEJ O INSPRO

Chcesz wiedzieć więcej, odwiedź naszą stronę internetową: [www.inspro.org.pl](http://www.inspro.org.pl).

Jesteśmy też na:



@fundacja.inspro



@INSPROmedia



@Rafal\_Gorski

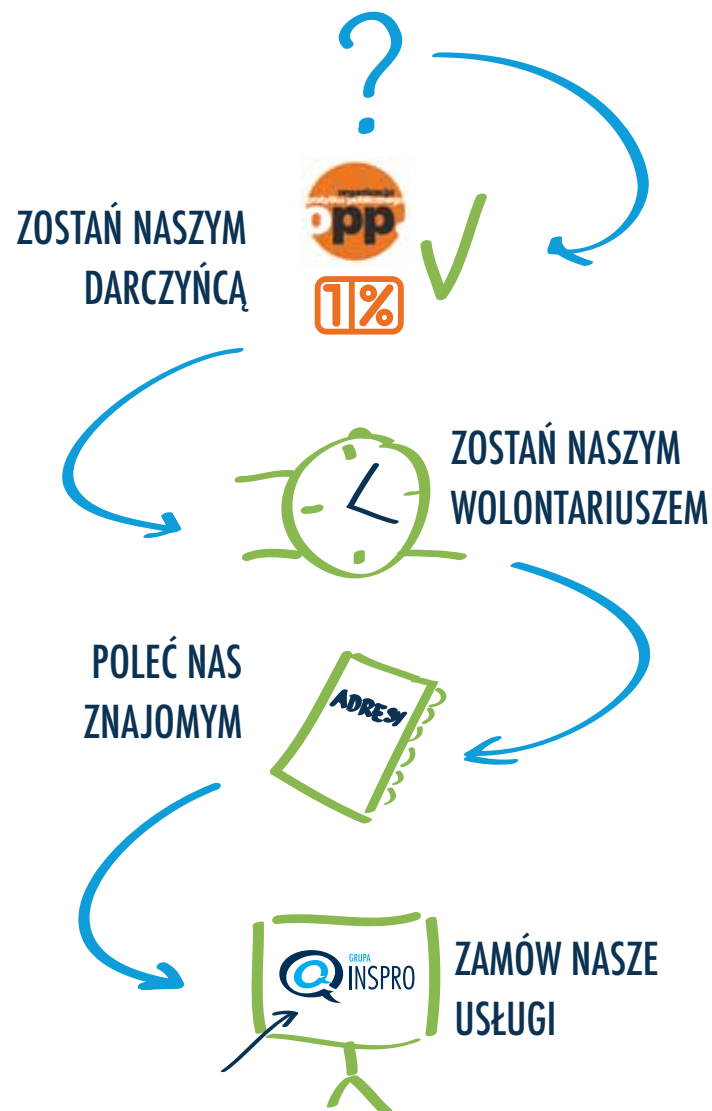
### TWOJA CEGIEŁKA

INSPRO swoją niezależność w osiągnięciu celów opiera na czterech źródłach finansowania. Działamy dzięki wsparciu darczyńców indywidualnych, biznesowych, publicznych oraz dzięki klientom kupującym nasze usługi. Szczególnie ważne jest dla nas wsparcie od Sympatyków naszych inicjatyw – aktywnych Obywateli.

### Pomóż nam wygrywać w sprawach ważnych dla nas wszystkich.

- Przekaz darowiznę INSPRO, nr konta (Alior Bank):  
32 1060 0076 0000 3210 0024 5117  
Instytut Spraw Obywatelskich  
ul. Pomorska 40, 91-408 Łódź  
Kwotę darowizny możesz odliczyć od podstawy swojego opodatkowania.
- Przekaz nam 1% swojego podatku:  
KRS 0000191928.
- Zamów usługę oferowaną przez Grupę INSPRO, która jest spółką działającą dla zysku społecznego: [www.grupainspro.pl](http://www.grupainspro.pl).

# JAK MOŻESZ POMÓC?



[WWW.INSPRO.ORG.PL](http://WWW.INSPRO.ORG.PL)





Zapraszam Państwa do lektury raportu będącego rezultatem projektu „Referenda dla obywateli”.

W ramach inicjatywy w dniach 7–8 listopada 2015 roku Instytut Spraw Obywatelskich zorganizował spotkanie przedstawicieli środowisk obywatelskich, związkowych i naukowo-badawczych, którego celem było wypracowanie rekomendacji zmian prawnych dotyczących instytucji referendum. Listę rekomendacji prezentujemy w drugiej części raportu.

Z kolei 23 listopada 2015 roku zorganizowaliśmy debatę „Referenda dla obywateli, czyli jakie?” w Centrum PAP w Warszawie. Zaprosiliśmy do rozmowy przedstawicieli organizacji społecznych, Kancelarii Prezydenta, partii politycznych i związków zawodowych. Zapis debaty znajdziecie Państwo w trzeciej części raportu.

Na koniec zachęcam do zapoznania się z „Warunkami dobrej praktyki referendalnej” przygotowanymi przez Komisję Wenecką.

(fragment Wstępu do raportu)

ISBN 978-83-942311-3-2

Publikacja bezpłatna