

Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie

1. Wprowadzenie

Mechanizmy sprawowania władzy w państwie stanowią niezmiennie interesujący przedmiot badań naukowych i to nie tylko prawa konstytucyjnego¹. Wiąże się one bowiem z fundamentalnym zagadnieniem, którym jest kwestia zdefiniowania tego, kto i za pomocą jakich mechanizmów faktycznie w państwie demokratycznym rządzi i komu (lub czemu) rządy te służą². Analiza zasadniczo koncentruje się na zestawieniu dwóch form sprawowania władzy, to jest: bezpośredniej i przedstawicielskiej³. Współcześnie, mając na względzie istniejące rozwiązania ustrojowe, zdecydowanie większą uwagę przywiązuje się do pogłębiania badań nad istotą rozwiązań charakteryzujących przedstawicielską formę sprawowania władzy⁴, jednak od czasu do czasu, najczęściej gdy dochodzi do praktycznego wykorzystania konkretnych instytucji demokracji bezpośredniej, odżywa dyskusja dotycząca tego, jaką rolę i znaczenie odgrywają te instytucje w demokracji, która charakteryzuje się przecież tym, że władza zwierzchnia należy do suwerena, utożsamianego z ogółem obywateli danego państwa. Bardzo często przy okazji podkreśla się znaczenie bezpośredniej formy sprawowania władzy, podnoszone przez J.J. Rousseau, który zauważał, że suweren (Lud, Naród) może przekazać swoim przed-

¹ Zob. np. *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010; *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2011; M. Matyja, *Granice demokracji bezpośredniej. Wpływ szwajcarskiego systemu politycznego na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej*, Brzezia Łąka 2014.

² Warto przypomnieć, że sprawowanie władzy w państwie demokratycznym opiera się na trzech zasadach: wolności, równości i większości, zob. szerzej: M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 17–18 i zawarte tam odwołania do literatury.

³ Jak zauważano – demokracja przedstawicielska opiera się na „wartościach kompromisu, kontynuacji i konsensusu”, natomiast demokracja bezpośrednia na „ideałach szerokiej partycypacji, otwartego dostępu do procesu politycznego, równości politycznej”, W. Sadurski, *Wszyscy jesteśmy ustawodawcami*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 15, s. 17.

⁴ Por. M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013; A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.

stawicielom uprawnienia do sprawowania władzy, ale nie oznacza to automatycznie, że przekazanie to identyfikować można z przeniesieniem woli. Wola ta zawsze pozostaje przy suwerenie, ma bowiem charakter pierwotny i niezbywalny⁵.

2. Partycypacja obywatelska w procesach rozstrzygnięcia o sprawach publicznych

Rosnąca świadomość społeczna prowadzi do wzrostu zainteresowania obywateli rozstrzygnięciem różnego rodzaju zagadnień publicznych (tzw. spraw publicznych), które bezpośrednio lub pośrednio mają wpływ na ich funkcjonowanie w ramach państwa lub określonej wspólnoty (np. gminy).

Oczywiście, wiele problemów powstaje już na płaszczyźnie czytelnego zdefiniowania pojęcia sprawy publicznej. Wydaje się jednak, że w sytuacji, w której mamy do czynienia ze sprawą, która bezpośrednio lub nawet pośrednio dotyczy egzystencji konkretnej grupy jednostek zainteresowanych jej rozstrzygnięciem – niezależnie od stopnia jej skomplikowania – pojawia się wspólnotowa identyfikacja pozytywów i negatywów podjęcia działania (lub następstw bezczynności) oraz identyfikacji skutków przyjęcia konkretnego rozwiązania, co prowadzić musi do społecznego (oddolnego) procesu kształtowania woli i chęci jej wyrażenia, rozumianego w szerokim tego słowa znaczeniu jako przejaw demokracji partycypacyjnej⁶.

W pierwszym z możliwych ujęć rozumienie sprawy publicznej sprowadza się do przyjęcia założenia, zgodnie z którym każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), a także osób pełniących funkcje publiczne, mieści się w jej zakresie. W zasadzie chodziłoby tu więc o wskazanie różnego rodzaju (zazwyczaj zdefiniowanych prawem) zadań (kompetencji i obowiązków) publicznych, łączących się zazwyczaj z gospodarowaniem (dysponowaniem) majątkiem publicznym czy wydatkowaniem środków publicznych. Nie można więc wykluczyć, że w ramach pojęcia „sprawy publicznej” mieściłby się każdy przejaw działania (zaniechania) władzy publicznej, której funkcjonowanie nakierowane jest przeciwieństwo na realizację dobra wspólnego.

Z innego – szerszego – punktu widzenia można uznać, że sprawa publiczna to taka sprawa, która bezpośrednio dotyczy pewnej zbiorowości, funkcjonującej wspólnie na określonym terytorium. Mając na względzie immanentny związek pojęcia władzy z określonym terytorium (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), mieszkańcami

⁵ „Twierdząc więc, że zwierzchnictwo polegające jedynie na sprawowaniu woli powszechnej, nie może być nigdy pozbyte i że zwierzchnik, będący istotą zbiorową, może być reprezentowany tylko przez samego siebie. Władza może być przeniesiona, ale nie wola”, J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 118.

⁶ Na temat tego pojęcia zob. A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1–2, s. 103 i n.

(obywatelami) i wreszcie z powołanym do jej sprawowania aparatem, widzimy, że w ramach pojęcia tak rozumianej sprawy publicznej mogą mieścić się wszystkie możliwe kwestie towarzyszące funkcjonowaniu państwa oraz określonej wspólnoty (czy o charakterze terytorialnym, zawodowym, czy jeszcze szerzej wspólnoty interesów), a także jego funkcjonariuszy. Z tego też powodu pojęcie sprawy publicznej można rozumieć nie tylko w aspekcie przedmiotowym (zadanie, rozstrzygnięcie kwestii prawnej, społecznej, gospodarczej itd., zdefiniowanie kompetencji), ale również podmiotowym – czyli bezpośrednio dotyczącym oceny (weryfikacji) pracy (wywiązywania się ze swoich obowiązków) przez konkretnego funkcjonariusza publicznego, w szczególności tego, który wyłoniony został wcześniej w drodze wyborów.

Teoretycznie można założyć, że pojęcie sprawy publicznej dotyczy każdego działania (lub zaniechania) organu, instytucji powołanej do realizacji określonych kompetencji. W takim ujęciu sprawa publiczna to każda sprawa, która dotyczy wywiązywania się przez państwo i jego organy (instytucje) z konstytucyjnie oraz ustawowo zdefiniowanych kompetencji i obowiązków, bez znaczenia, czy chodzi tu o organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, czy też innych organów usytuowanych poza klasycznym podziałem władz. Taka też identyfikacja sprawy publicznej koresponduje z uznaniem wspólnoty obywateli definiowanej jako Naród (Lud) za podmiot władzy zwierzchniej w państwie (lub wspólnoty mieszkańców na poziomie jednostki samorządu terytorialnego).

Założenie, zgodnie z którym wszystkie sprawy mogą być rozstrzygane w drodze bezpośredniej, a w szczególności w drodze referendum, jest pewnego rodzaju utopią. Nie oznacza to jednak, że dyskwalifikować można ewentualność poddania pod głosowanie referendalne pewnej kategorii spraw, która z istoty swej nie nadaje się do sprawowania władzy bezpośrednio przez suwerena. Oczywiście, biorąc pod uwagę możliwość zarządzania takiego głosowania, koszty, racjonalność rozstrzygnięć, można wyartykułować wiele argumentów uzasadniających bezzasadność stałego i wyłącznego odwoływania się do tej instytucji demokracji bezpośredniej.

Warto jednak pamiętać, że obok instytucji referendum istnieją też inne procedury, które umożliwiają obywatelom partycypację w różnego rodzaju mechanizmach rządzenia lub współrządzenia państwem (wspólnotą).

Niewątpliwy wpływ na wzrost świadomości społecznej i stały proces ewolucji społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swych praw i potrzeb, ma rozwój nowoczesnych technologii. Współcześnie coraz bardziej staje się dostrzegalne, że społeczeństwo obywatelskie należy identyfikować z pojęciem „społeczeństwa informacyjnego”, a więc takiego, w którym informacja staje się nie tylko źródłem, ale realnym środkiem determinowania różnego rodzaju procesów, poczynając od politycznych, społecznych i kontro-

lnych, a na gospodarczych i edukacyjnych kończąc⁷. Łatwość pozyskania i przekazywania informacji, swoboda prezentowania argumentów i prowadzenia rzetelnej dyskusji skutkuje możliwością prostego i szerokiego udziału w dyskusji, a to prowadzi do uzyskania wiedzy nie tylko co do przysługujących jednostce praw, ale i możliwości ich egzekucji oraz skutecznej ochrony. W praktyce więc kształtujące się społeczeństwo informacyjne opiera swe działanie nie na przecuciu, ale na wiedzy⁸. Wiedza ta jednocześnie staje się podstawą modyfikacji dotychczasowego znaczenia państwa, gospodarki, procesów informacyjnych, systemów zarządzania, a przede wszystkim identyfikacji roli i znaczenia jednostki w ramach funkcjonujących rozwiązań ustrojowych⁹.

Mając na względzie powyższe, uważam, że współczesny model społeczeństwa obywatelskiego nie może przyjąć realnego charakteru bez jednoczesnego uznania, że funkcjonuje ono w ramach szerszego pojęcia społeczeństwa informacyjnego. Co więcej, to właśnie istnienie tego drugiego determinuje możliwość odpowiedniego funkcjonowania pierwszego. Nie ma bowiem możliwości wykreowania społeczeństwa obywatelskiego bez wcześniejszego pozyskania i rozpowszechnienia informacji przez jednostkę. W takim też ujęciu informacyjne procedury dostępne stają się punktem wyjścia do stworzenia odpowiednich warunków dla demokratyzacji życia publicznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji do wzrostu zainteresowania tymi wszystkimi procedurami, które zapewniają obywatelom możliwość bezpośredniego udziału w procesach rządzenia i współrządzenia (decydowania i współdecydowania) w każdej sprawie, którą uznają oni za istotną¹⁰.

⁷ Wskazuje się, że społeczeństwo informacyjne to „społeczeństwo [...] ukonstytuowane [...] przez powszechny dostęp do komputerów, umiejętność ich wykorzystywania, rozwiniętą i relatywnie powszechną wiedzę informatyczną, pozytywne ocenianie w społeczeństwie tych przejawów nie tyle na poziomie dyletanta, gracza czy kibica, ile na poziomie pełnego użytkownika. Komputer jest technologią bodaj najbardziej charakterystyczną dla współczesności”, M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008, s. 85, 133–136; zob. też: J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjno-prawne*, Warszawa 2015.

⁸ Na temat elementów składowych pojęcia „społeczeństwo informacyjne” wraz ze wskazaniem na istotną rolę „instrumentów technicznych” towarzyszących jego funkcjonowaniu zob. T. Burezyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011, s. 15 i n.

⁹ Zob. szerzej: S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.

¹⁰ Przyjmuję więc, że skutkiem dezaprobaty obywatelskiej względem przedmiotu głosowania, sposobu ujęcia pytań referendalnych, albo wręcz czysto politycznemu wykorzystaniu tej instytucji, jest przede wszystkim odmowa wzięcia udziału w głosowaniu przez uprawnionych obywateli. Jak podkreśla się, przeprowadzając analizę postanowień uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego pt. Instrumenty obywatelskiej partycypacji w demokracji reprezentacyjnej „Niski stopień udziału obywateli w wyborach i referendach może być [...] odbierany jako wyraz niezadowolenia obywateli z funkcjonowania demokracji pluralistycznej”, J. Jaskiernia, *Referendum jako forma demokracji bezpośredniej w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016, s. 218.

3. Instytucje demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej

Modelowo można przyjąć, że instytucje demokracji bezpośredniej zapewniają suwerenowi możliwość wyrażania woli, która przyjmuje postać sformalizowanego aktu samodecydowania, prowadząc do podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia (np. w trakcie głosowania referendalnego) lub precyzując jego istotne elementy (np. w ramach przedłożonego projektu obywatelskiego), co w konsekwencji potwierdza realny charakter konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Narodu (Ludu). Przyjmując takie założenie, można stwierdzić, że im więcej w konkretnym porządku prawnym występuje instytucji i procedur zapewniających obywatelom (w szerszym zakresie podmiotowym – mieszkańcom) możliwość bezpośredniej partycypacji w sprawowaniu władzy, tym bardziej demokratyczny (legitymowany, obywatelski) jest jej charakter.

Katalog instytucji demokracji bezpośredniej trudno uznać za zamknięty i jednoznacznie dookreślony¹¹. Można przyjąć, że ma on charakter dynamiczny w tym sensie, że obejmuje swym zakresem coraz więcej nowych procedur, które w istocie tworzą realne płaszczyzny (mechanizmy) umożliwiające obywatelom bezpośrednio wyrażenie woli w różnych sprawach publicznych. Mając na względzie kontekst historyczny, uważam jednak za uzasadnione przyjęcie pewnego klasycznego podziału i wyodrębnienie instytucji demokracji *sensu stricto* i *sensu largo*.

Pierwsze z wymienionych będę nazywał również klasycznymi instytucjami demokracji bezpośredniej, a więc takimi, które na tle dotychczasowych doświadczeń ustrojowych różnych państw umożliwiają obywatelom uczestnictwo w sformalizowanych procedurach współdecydowania (współrządzenia).

Do tej grupy zaliczam:

- referendum ogólnokrajowe i lokalne,
- zgromadzenia ludowe,
- plebiscyt,
- weto ludowe,
- inicjatywę ludową,
- konsultacje społeczne,
- odwołanie, które ze względu na przedmiot podzielić można na:

A) odwołanie osoby (osób) piastujących funkcję publiczną z wyboru¹²,

¹¹ Zob. szerzej: K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

¹² Por. opracowania zamieszczone w monografii: autorstwa P. Burego, *Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*; D. Kossaka, *Praktyka revocatoria del mandato w Argentynie*; B. Kralki, *Revocatoria de mandato: instytucja recall w Wenezueli na przykładzie referendum w sprawie odwołania prezydenta Chaveza z 2005 r.*; M. Abu Gholeh, P. Burego, *Bezpośredni wybór sędziów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*.

B) odwołanie orzeczenia sądu o niekonstytucyjności aktu legislacyjnego¹³.

Druga grupa instytucji i procedur demokracji bezpośredniej ma bardziej specyficzny charakter. Wiele mechanizmów, które się do niej kwalifikują, wiąże się z wykorzystaniem najnowszych zdobyczy technologicznych, modyfikujących klasyczne procedury wyrażania woli, które zasadniczo do niedawna identyfikowane były z osobistym uczestnictwem obywatela w sformalizowanej procedurze głosowania, w ramach której opowiadał się on za konkretnym rozwiązaniem lub takiej, w której swoim podpisem opowiadał się za konkretną propozycją. Istniejące możliwości będące wynikiem doskonalenia różnego rodzaju procesów technologicznych, przede wszystkim wykorzystania elektronicznego przekazu¹⁴, a co za tym idzie dostępu do różnych danych, między innymi za pośrednictwem Internetu¹⁵, wiążą się bowiem z wieloma nowatorskimi aspektami kształtowania technik i procedur współkształtowania bezpiecznych procesów decyzyjnych¹⁶. Każdy człowiek ma obecnie nie tylko możliwość pozyskania informacji (funkcja informacyjna), ale również zdolność bezpośredniego wymieniać się nimi z innymi jednostkami (funkcja komunikacyjna). Pojęcie komunikacji użyte w tym zakresie może zapewnić konkretnej osobie nie tylko dotarcie do pożądaných danych, ale również możliwość uzyskania dodatkowych informacji przez dwustronną ich wymianę.

Przekaz elektroniczny i związane z nim możliwości zmodyfikowały klasyczne rozumienie wielu uprawnień informacyjnych, wpłynęły również na sposób postrzegania dotychczasowych procedur kształtowania i wyrażania woli przez wszystkich uprawnionych. W konsekwencji uprościły i usprawniły pozyskiwanie informacji o różnego rodzaju sprawach publicznych, a więc takich, które w najprostszym rozumieniu będziemy identyfikowali z kwestiami dotyczącymi osób tworzących określonego rodzaju wspólnotę, czy to w ujęciu terytorialnym (co jest istotną cechą charakteryzującą praktykę odwoływania się do różnego rodzaju instytucji demokracji bezpośredniej, czy też wspólnotę interesów). Przekaz ten ma jeszcze jedną cechę istotną z punktu widzenia udziału określonych grup osób w procedurach decyzyjnych. Istniejące możliwości techniczne pozwalają bowiem na proste i szybkie przekazywanie swojej woli (decyzji) na odległość, eliminując wiele problemów organizacyjnych, choć z drugiej strony budząc obawy przed nieuprawnioną technologiczną modyfikacją osiąganých wyników.

Do grupy instytucji, których wykorzystanie w istotny sposób wiąże się z istniejącymi możliwościami technicznymi, zaliczyć należy:

¹³ Zob.: P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009; K. Zwierzchowski, *op. cit.*, s. 16 i n., a także opracowanie H. Wiczanoskiej zamieszczone w prezentowanej monografii pt.: *Appellation of sentence jako jedna z form demokracji bezpośredniej*.

¹⁴ Por. szerzej: T. Burezyński, *op. cit.*, s. 30 i n.

¹⁵ J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 67 i n.

¹⁶ Por. M. Golka, *op. cit.*, s. 133 i n.; J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 57 i n.

- wysłuchanie publiczne¹⁷,
- budżet obywatelski¹⁸,
- projekty obywatelskie w zakresie realizacji konkretnego zadania publicznego¹⁹,
- procedury sondażowe (w szczególności tzw. sondaż deliberacyjny)²⁰.

Obok wyżej wymienionych bliski związek z instytucjami szeroko rozumianej demokracji partycypacyjnej ma procedura służąca obywatelom (grupom obywateli) do występowania z petycjami²¹, a także procedury służące do zorganizowania prawyborów (w szerszym zakresie stosowanie *e-votingu*)²² oraz realizacji prawa do wystąpienia ze skargą konstytucyjną²³.

4. Przyszłość instytucji demokracji bezpośredniej

Oczywiście, najbardziej rozpowszechnioną, klasyczną, instytucją demokracji bezpośredniej wydaje się referendum²⁴. Jest to procedura, która znana jest większości ustawodawstw krajowych. W Europie za kolebkę tej instytucji uważa się Szwajcarię, w Ame-

¹⁷ Zob. szerzej: P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.

¹⁸ A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1–2; *eadem*, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio, Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego” XV, Gdańsk 2013, s. 65 i n.

¹⁹ J. Łukomska-Szarek, *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40), s. 138 i n.

²⁰ J. Skowyrza, *Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4, który wskazuje na następujące jego cechy: a) przeprowadzenie „sondażu zerowego” z udziałem wylosowanej reprezentatywnej próby danej społeczności; b) wylosowanie „podgrupy” spośród uczestników „sondażu zerowego”; c) dostarczenie członkom „podgrupy” odpowiednich materiałów, a następnie umożliwienie im udziału w debacie z ekspertami, co ma prowadzić do wypracowania stanowiska w przedmiocie debaty; d) przeprowadzenie kolejnego sondażu, jednak wyłączenie z udziałem wylosowanej „podgrupy”, którego wyniki są podstawą do podjęcia decyzji o przedmiocie debaty. Ciekawe elementy wzbogacające ten wątek wiążą się z uwagami J. Janik, *Haktywizm i inne formy aktywizmu internetowego jako nowe mechanizmy demokracji bezpośredniej*, zamieszczonym w prezentowanej monografii.

²¹ R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.

²² J. Rzucidło, *op. cit.*; J. Skowyrza, *op. cit.*; a także opracowanie I. Dyś-Branickiej zamieszczone w prezentowanej monografii pt.: *E-voting...*

²³ Zob. szerzej: P. Uziębło, *op. cit.*, s. 39 i n.

²⁴ Zob. szerzej: M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008. Warto podkreślić, że w samej Szwajcarii w latach 1848–2015 referendum na szczeblu federalnym było przeprowadzane 584 razy – za A. Krasnowolski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich*, [w:] *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-643, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, marzec 2016, s. 4.

ryce najbardziej referendalne wydają się rozwiązania przyjęte w Urugwaju, który ze względu na nie tytułuje się tak zwaną Szwajcarią Ameryki.

Współcześnie, po wielu doświadczeniach związanych z praktycznym wykorzystaniem referendum ogólnokrajowego (tak pozytywnych, jak i negatywnych), mamy do czynienia z procesem kształtowania wzorców dobrych praktyk na płaszczyźnie organizacji międzynarodowych. Przykładem jest choćby wypracowanie w systemie Rady Europy Kodeksu dobrych praktyk referendalnych, zawierających nie tylko odniesienia do formalnej strony regulacji procesów referendalnych, ale w szerszym ujęciu do istoty i charakteru rozstrzygnięć tam zapadających²⁵.

Referendum, co nie budzi wątpliwości, jest instytucją, której wykorzystywanie w żaden sposób nie jest zależne od występowania i współstosowania innych instytucji demokracji bezpośredniej. Jednakże w literaturze przedmiotu dość powszechnie uważa się, że funkcjonowanie pewnych instytucji demokracji bezpośredniej pozbawione związku z referendum traci na znaczeniu. W szczególności ta swoista deprecjacja dotyczy instytucji inicjatywy ludowej (obywatelskiej). W celu uzasadnienia powyższej tezy wskazuje się logiczny związek, jaki występuje między tymi dwiema instytucjami. Związek opiera się na założeniu, że obywatele, którzy wystąpili z projektem aktu prawnego, powinni mieć możliwość odniesienia się do gotowego aktu prawnego, poddanego często tak zwanej obróbce parlamentarnej. Możliwe jest przecież parlamentarne modyfikowanie treści pierwotnego wniosku, nawet do tego stopnia, że zmieni on swój charakter i wyraz. Odmowa, w takim przypadku, prawa do zaakceptowania treści aktu w ostatecznym brzmieniu pozbawia go charakteru pierwotnie legitymowanego, zastępując tę pierwotność pośrednim charakterem mandatu przedstawicielskiego. Dlatego też podnosi się, że przyjęcie aktu będącego następstwem wystąpienia przez obywateli z konkretną inicjatywą powinno skutkować zarządzaniem referendum. Jeżeli obywatele pozbawieni zostają tej możliwości, inicjatywa staje się instytucją o ograniczonym i pozornym charakterze kreacyjnym oraz decyzyjnym, identyfikowanym bardziej ze swoistym prawem petycji, aniżeli klasyczną instytucją demokracji bezpośredniej²⁶.

Podkreśla się przy tym, że inicjatywa ludowa jest procesem obywatelskiej kontroli działalności organów przedstawicielskich. Ta kontrola często utożsamiana jest z odnowieniem legitymizacji działań członków organów przedstawicielskich. Odmowa poparcia aktu przygotowanego przez organy przedstawicielskie traktowana jest też czasami

²⁵ Zob. szerzej: G. Kryszewski, *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pullo*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 625 i n.; J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 221–231.

²⁶ J.W. Garner, *Le référendum et l'initiative populaire*, „Annuaire de l'Institut International de Droit Public” 1930, s. 302.

jako swoiste wotum nieufności, które powinno skutkować podaniem się reprezentantów do dymisji.

Rozwiązanie polegające na wzajemnym sprzężeniu inicjatywy ludowej z referendum ma jednak charakter wyjątkowy. Jeśli porządki konstytucyjne przewidują występowanie obok siebie tych dwóch instytucji, inicjatywa ludowa nie jest jednoznaczna z koniecznością przeprowadzenia referendum ratyfikującego uchwalony projekt obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej²⁷.

Nie będzie dla mnie zaskoczeniem ukształtowanie się w niedalekiej przyszłości praktyki swoistego porzucenia przez obywateli działań mających na celu wykorzystanie nie tylko instytucji referendum, ale również inicjowanie procedury wystąpienia z projektem ustawodawczym. Obecnie jest już bardzo wiele przyczyn takiego stanu rzeczy. Przede wszystkim konieczne jest przeprowadzenie długiej i skomplikowanej procedury zbierania podpisów pod wnioskiem czy to w sprawie procedury zarządzenia referendum ogólnokrajowego (w Polsce np. 500 tys.), czy zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (w Polsce 100 tys.). Mając na względzie fakt, że samo wystąpienie z wnioskiem najczęściej nie obliguje organów przedstawicielskich do zarządzenia referendum (odmiennie niż np. w Szwajcarii), a dotychczasowa praktyka potwierdza, że w tych systemach państwowych, w których taki wniosek nie łączy się z obywatelskim prawem do zarządzenia takiego głosowania referendalnego (np. żaden ze zgłoszonych w ostatnich trzech dekadach wniosek nie został przez polski Sejm zaakceptowany), optymistyczne byłoby założenie, że w najbliższym czasie nastąpi diametralna zmiana w sposobie postrzegania przez większość parlamentarną kolejnych inicjatyw obywatelskich (szczególnie że część z nich w najbliższym czasie mogłaby dotyczyć np. wyjścia kolejnego państwa z Unii Europejskiej). Każda z takich inicjatyw *de facto* zmierza bowiem do samoograniczenia kompetencji organu przedstawicielskiego, co w pewnym sensie zaprzecza racjonalności przenoszenia procesu decyzyjnego z płaszczyzny parlamentarnej (o wiele prostszej, szybszej i tańszej) na płaszczyznę powszechnego głosowania referendalnego (dłuższego, droższego i o wiele bardziej skomplikowanego, w sumie też nieprowadzącego do wypracowania konsensusu, a wyboru tylko jednego modelu rozwiązań).

Ukształtowana praktyka parlamentarnej „obróbki” projektów obywatelskich również w istotny sposób ogranicza zainteresowanie tą instytucją demokracji bezpośredniej. W wielu przypadkach okazuje się bowiem, że uchwalona ostatecznie ustawa nie przypomina zgłoszonych założeń pierwotnych. Mając ponadto na względzie powtarzające się kierowanie projektów obywatelskich do długotrwałych prac w komisjach parlamentar-

²⁷ Podkreślić jednak trzeba, że gotowy projekt ustawy może być przedmiotem głosowania referendalnego – zob. szerzej: A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *op. cit.*, s. 82.

nych, praktyka taka utwierdza w przekonaniu, że trud wielu obywateli włożony w przygotowanie i zgłoszenie inicjatyw obywatelskich po prostu idzie na marne lub służy realizacji doraźnych celów określonych ugrupowań politycznych.

Odnosząc się do innych klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej, w szczególności tych, których wykorzystanie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia głosowania powszechnego (np. plebiscytu²⁸, weta ludowego²⁹, odwołania urzędnika publicznego³⁰, odwołania orzeczenia sądu o niekonstytucyjności aktu, konsultacji ludowej³¹, która bardziej identyfikowana jest z instytucją demokracji półbepośredniej³²), można przypusz-

²⁸ Plebiscyt identyfikuje się z głosowaniem, którego przedmiotem jest wyrażenie woli ludności za zmianami terytorialnymi lub przeciw nim, w ujęciu szerokim oznacza zaś operację, za pomocą której mieszkańcy określonego terytorium wyrażają swoją zgodę albo sprzeciw w sprawie ustalenia statusu tego terytorium. Zasadniczo wyróżnia się plebiscyt ratyfikacyjny, determinacyjny i konsultacyjny. W Urugwaju natomiast pojęcie to odnosi się do referendum weta, w którym głosuje się przeciwko aktom już wydanym, ale przed ich wejściem w życie, zob. D.H. Martins, *La legislación electoral Uruguay*, [w:] *Legislación electoral comparada – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru y Uruguay*, San José 1988, s. 360.

²⁹ Jest to procedura głosowania powszechnego, w którym uprawnieni do głosowania obywatele (posiadający czynne prawo wyborcze) wyrażają swoją wolę. Przedmiotem głosowania jest aprobata lub negacja aktu prawnego uchwalonego przez organ władzy ustawodawczej (rzadziej organ władzy wykonawczej). Jej praktyczne wykorzystanie wiąże się z ustawowym zdefiniowaniem uprawnionego do zainicjowania takiej procedury. Jest to sprecyzowana grupa obywateli, której wniosek po spełnieniu wymogów formalnych (procedura musi być w pełni zinstytucjonalizowana na gruncie prawa pozytywnego) skutkuje poddaniem przedmiotowego aktu pod głosowanie powszechne. Istota weta sprowadza się do zagwarantowania suwerenowi, któremu przysługuje władza zwierzchnia, zakwestionowania efektów działań podjętych przez wyłonionych w drodze wyborów przedstawicieli (lub organu władzy wykonawczej – prezydenta). W takim ujęciu instytucja ta nawiązuje wprost do koncepcji J.J. Rousseau.

³⁰ Prawo do odwołania (rewokacji popularnej) polega na formalnym wystąpieniu uprawnionej grupy wyborców z wnioskiem o odwołanie (wypowiedzenie mandatu) jednego, kilku lub wszystkich członków organów przedstawicielskich lub nominowanych. W Szwajcarii nie dotyczy np. sędziów. W odróżnieniu od referendum i inicjatywy powszechnej – ludowej odwołanie dotyczy bezpośrednio reprezentantów, a nie ich działań lub rezultatów działań. Tak więc, w przypadku odwołania możemy mówić o personifikacji tej instytucji. Może ona dotyczyć zarówno każdego z funkcjonariuszy publicznych indywidualnie (imiennie), jak i wszystkich członków podmiotu przedstawicielskiego. Co do zasady, jej zastosowanie powinno być wynikiem negatywnej – z punktu widzenia wyborców – oceny wykonywania obowiązków przez wybranych lub powołanych piastunów organów.

³¹ W literaturze przedstawia się konsultacje jako procedurę wyrażenia w drodze głosowania powszechnego opinii w jakiejś sprawie. Wydaje się to obecnie jednak na płaszczyźnie ogólnokrajowej mało prawdopodobne, w szczególności, gdy weźmiemy pod uwagę praktykę szerokiego stosowania znacznie prostszych, ekonomicznie i bardziej uzasadnionych procedur, takich jak sondaże społeczne przygotowywane przez wyspecjalizowane podmioty i instytucje, sondy telewizyjne, uliczne, a nawet internetowe.

³² Cechą charakterystyczną tej koncepcji jest to, że w jej ujęciu władza polityczna należy do ciała politycznego, którymi są wyborcy. Oprócz desygncji tytularnej istnieje więc jeszcze prawo do wykonywania suwerenności politycznej. I tak, demokracja półbepośrednia podobnie jak reprezentacyjna odrzuca odróżnienie pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, ale wyciąga z tego inne konsekwencje dotyczące wykonywania atrybutów suwerenności. Można by powiedzieć, że demokracja półbepośrednia przeciwstawia się reprezentacyjnej. Ta opozycja dotyczy stosunków między elektoratem a rządzącymi. Podczas kiedy w demokracji reprezentacyjnej mamy do czynienia ze stosunkami nierówności, w demokracji półbepośredniej panuje równość w zakresie wykonywania władzy politycznej. Ta równość wyraża się zarówno w sferze inicjatywy decyzyjnej, jak i w przypadku gdy chodzi o sprecyzowanie inicjatywy. Referendum będzie w zakresie demokracji półbepośredniej oraz form zbliżonych do demokracji półbepośredniej procedurą, dzięki której elektorat wykonuje suwerenność przez bezpośrednią manifestację swoich wyborów politycznych. W tym przy-

czać, że – podobnie jak w przypadku referendum – jeżeli obywatele nie będą dysponować prawem ich wiążącego zainicjowania, prowadzącego bezpośrednio do zarządzenia odpowiedniej procedury głosowania, to ich rola i znaczenie będą stopniowo marginalizowane.

W praktyce wydaje się więc, że podstawowe znaczenie uzyskają te instytucje demokracji bezpośredniej, a w szerszym znaczeniu demokracji partycypacyjnej, które skutecznie inicjowane przez samych obywateli – szczególnie na poziomie lokalnym – służyć będą rozstrzygnięciu konkretnych spraw publicznych. Sprawy takie, z punktu widzenia wielu osobiście zainteresowanych jej podjęciem, są bowiem powszechnie zrozumiałe, podobnie jak identyfikacja skutków ich rozstrzygnięcia.

Przyjąć jednocześnie można, że przyszłość należy do tych instytucji demokracji bezpośredniej, które da się wykorzystać łatwo i szybko, przy jednoczesnym stworzeniu odpowiednich gwarancji ich oddziaływania na organy uprawnione do podejmowania wiążących rozstrzygnięć. Z tego też powodu, mając na względzie stały i dynamiczny rozwój technologii elektronicznego pozyskiwania i przekazywania informacji, należy się spodziewać, że wzrośnie rola procedur konsultacyjnych (sondażowych), niewymagających przeprowadzenia skomplikowanych, czasochłonnych i obciążających budżet działań, a także tych umożliwiających występowanie przez jednostkę (grupy jednostek) z petycjami (odpowiednio indywidualnymi i zbiorowymi). Mechanizmy te już obecnie spełniają skutecznie swoją rolę w zakresie definiowania (wyboru) zadań publicznych, których realizacja jest istotna z punktu widzenia społeczności lokalnej, oraz służą czytelnemu zdefiniowaniu sposobów ich finansowania.

The role and importance of the institution of direct democracy in the modern State

Abstract: The purpose of this elaboration is to present the characteristics of the institution (procedures) of the direct democracy. The directory of the direct democracy can not be considered closed and clearly. By covering more and more new procedures, which indeed create planes (mechanisms) allowing citizens the direct expression of the will in various public situations, it can be assumed to have a dynamic character. Therefore, having considered the historical context, the isolation of the institutions of democracy in the strict sens and the largo sens becomes necessary.

padku referendum nie jest wyjątkową czy anormalną formą wykonywania suwerenności, lecz przeciwnie – jest formą normalną, instytucjonalną. Instytucjonalny charakter świadczy także o tym, że przepisy konstytucji, a w szczególności przepisy ustawowe określają jasne i równoprawne w stosunku do mechanizmów demokracji pośredniej zasady posługiwania się (zarządzania i przeprowadzania) instytucją referendum – S. Belaid, *Essai d'une theorie generale du referendum*, [w:] *Referendum et democratie – sous la directions du doyen Rousillon, Secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Academie internationale de droit constitutionnel (ler et 2 avril 1996 a Toulouse)*, Toulouse 1998, s. 16 i n.

Keywords: institutions of direct democracy, referendum, citizens participation, a public hearing, the citizens' budget, survey procedures, citizens' projects, classic institutions of direct democracy

Słowa kluczowe: instytucje demokracji bezpośredniej, referendum, partycypacja obywatelska, instytucje demokracji bezpośredniej *sensu stricto* i *sensu largo*, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, procedury sondażowe, projekty obywatelskie