

# Tomasz Koziello

---

## Ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce

---

Polityka i Społeczeństwo nr 7, 111-118

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Tomasz Koziello**

## **OGÓLNOKRAJOWA OBYWATELSKA INICJATYWA REFERENDALNA W POLSCE**

### **Uwagi wstępne**

Obywatelska inicjatywa referendalna jest jedną z dziedzin inicjatywy ludowej, będącej formą demokracji bezpośredniej. Oprócz niej istnieją: inicjatywa konstytucyjna, dająca prawo grupie obywateli przedstawienia projektu nowej ustawy zasadniczej lub zmian w dotychczas istniejącej, oraz inicjatywa ustawodawcza, umożliwiająca obywatelom zgłoszenie propozycji nowej ustawy lub wprowadzenie poprawek do aktualnie obowiązującej. Inicjatywa referendalna pozwala grupie obywateli na wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie powszechnego głosowania w celu uzyskania opinii społeczeństwa odnośnie do konkretnego problemu (Grabowska 2005: 19–20; Kuciński 2007: 283).

### **1. Prawne uwarunkowania**

W Polsce ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna została wprowadzona ustawą o referendum z dnia 29 czerwca 1995 r., zastąpioną ustawą o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. Według przepisów przedmiotem powszechnego głosowania mogą być jedynie sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, co może oznaczać szeroki zasięg tematyczny: kwestie społeczne, gospodarcze, moralne. Ustawodawca zastrzegł, że wniosek referendalny nie może dotyczyć wydatków i dochodów państwa, jego obronności oraz spraw amnestii (Grabowska 2005: 167–168; Kuciński 2007: 238; Uziębło 2006: 124–126).

Podmiotem uprawnionym do występowania z inicjatywą referendalną jest grupa minimum 500 tysięcy obywateli, reprezentowana

przez pełnomocnika, wybranego przez pierwszych piętnaście osób, które poparły wniosek swoim podpisem. Zadaniem pełnomocnika jest przygotowanie listy do zbierania podpisów, zgodnej z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej, zawierającej nazwę przedmiotu referendum oraz wykaz pytań lub propozycji rozwiązań. Po zebraniu wymaganej ilości podpisów pełnomocnik przesyła marszałkowi Sejmu wniosek odnośnie do przeprowadzenia referendum. Aby został przyjęty, musi zawierać: 1) propozycje pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie, 2) wykaz obywateli popierających inicjatywę, zawierający ich imiona i nazwiska, adresy zameldowania, numery ewidencyjne oraz własnoręczne podpisy, 3) uzasadnienie przeprowadzenia referendum. Po otrzymaniu wniosku obowiązkiem marszałka jest powołanie komisji, która dokona weryfikacji wniosku od strony formalnej. Gdy istnieją jakieś uchybienia, marszałek przekazuje pełnomocnikowi decyzję o nieprzyjęciu wniosku, nakazując jego uzupełnienie, które powinno nastąpić w ciągu czternastu dni od jego otrzymania. Pełnomocnik może wycofać wniosek, naprawić błędy lub nie zgadzając się z decyzją, skierować odwołanie do Sądu Najwyższego, który w ciągu trzydziestu dni musi podjąć ostateczną decyzję. W przypadku gdy wniosek jest prawidłowy lub też po wyroku Sądu Najwyższego uznającego skargę za zasadną, marszałek kieruje wniosek pod obrady Sejmu (Grabowska 2005: 172, 181–182).

Pierwsze czytanie obywatelskiego wniosku o zarządzanie referendum odbywa się podczas plenarnego posiedzenia Sejmu. Pełnomocnik uzasadnia projekt, nad którym odbywa się dyskusja i głosowanie. Aby wniosek został przyjęty, musi uzyskać poparcie bezwzględnej większości głosujących w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Niepodjęcie takiej uchwały oznacza odrzucenie go. Po przyjęciu wniosku przez Sejm marszałek kieruje go do komisji w celu przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzenie referendum. Zadaniem komisji jest opracowanie prawne wniosku, natomiast nie może ingerować w zakres przedmiotowy ani w merytoryczną treść pytań lub wariantów rozwiązań, gdyż wówczas marszałek może odrzucić jej poprawki. Po zakończeniu pracy komisja przedstawia uchwałę Sejmowi, który bezwzględną większością głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby posłów decyduje o przeprowadzeniu referendum. Powszechnie głosowanie musi zostać przeprowadzone w ciągu dziewięćdziesięciu dni od daty uchwały sejmowej (Grabowska 2005: 186–187).

## 2. Praktyka polityczna

Od wejścia w życie ustawy o referendum we wrześniu 1995 r. wniesiono pod obrady Sejmu trzy wnioski obywatelskie o przeprowadzenie powszechnego głosowania. Inicjatorami były: Polskie Stronnictwo Ludowe ze wsparciem Sojuszu Lewicy Demokratycznej (wniosek nr 1), SLD przy wsparciu Unii Pracy i PSL (wniosek nr 2) oraz Liga Polskich Rodzin (wniosek nr 3). Pełnomocnikiem pierwszego wniosku, złożonego 20 stycznia 2000 r. na ręce marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego, został poseł PSL Stanisław Żelichowski. Przedstawicielem wnioskodawców projektu drugiego, złożonego 3 listopada 2000 r., został poseł PSL Józef Zych. Natomiast wniosek nr 3, przedstawiony marszałkowi Sejmu Markowi Borowskiemu 15 października 2002 r., był reprezentowany przez posła LPR Marka Kotlinowskiego. Każdy z wniosków uzyskał 500 tysięcy wymaganych podpisów i został skierowany pod obrady Sejmu. W pierwszym przypadku od momentu złożenia projektu do przekazania go izbie niższej upłynął miesiąc (nastąpiło to 17 lutego 2000 r.), w drugim – sześć dni (9 listopada 2000 r.), w trzecim – trzynaście dni (28 października 2002 r.). Obywatelskie wnioski zostały rozpatrzone pod względem formalnym w szybkim terminie, umożliwiającym niezwłoczne przystąpienie do debaty nad nimi (SI Sejm: III/druk 1735; III/druk 2339; IV/druk 1032).

Wniosek pierwszy dotyczył kwestii prywatyzacji i reprzywatyzacji lasów państwowych. Zawierał trzy pytania. Dotyczyły zgody obywateli na: 1) zwrot w naturze lasów stanowiących własność państwową byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, 2) zwiększony wyrąb lasów w celu sfinansowania roszczeń reprzywatyzacyjnych byłych właścicieli lub ich spadkobierców, 3) wniesienie lasów państwowych do spółki prawa handlowego, której celem byłoby osiągnięcie maksymalnego zysku i która ograniczyłaby lub wyeliminowała prawo swobodnego wstępu do lasu. Drugi z wniosków związany był z problemem zakresu, form i kosztów reprzywatyzacji majątku publicznego przejętego przez państwo w latach 1944–1962. Zawierał trzy pytania. Obywatele musieliby wyrazić swoją aprobatę na: 1) objęcie reprzywatyzacją jedynie obywateli polskich, którym władze odebrały własność z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa, oraz repatriantów z ziem zabużańskich, którym obiecano rekompensaty za pozostawione na ziemiach wschodnich majątki, 2) zwrot byłym właścicielom zagospodarowanych nieruchomości, w tym budynków mieszkalnych, szpitali oraz szkół, 3) ustalenie rekompensaty dla poszkodowanych w postaci bonów majątkowych w propor-

cji, która nie powinna przekraczać 5 procent sumy wartości akcji Skarbu Państwa i majątku przedsiębiorstw państwowych. Ostatni wniosek dotyczył kwestii zgody obywateli polskich na sprzedaż ziemi cudzoziemcom i zawierał jedno pytanie. Społeczeństwo musiało w nim odpowiedzieć, czy sprzeciwia się sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom (SI Sejm: III/druk 1735; III/druk 2339; IV/druk 1032).

Przyczyną zainicjowania kampanii referendalnej w obu pierwszych przypadkach była polityka reprivatyzacyjna rządu Jerzego Buzka. We wrześniu 1999 r. przekazany został marszałkowi Płażyńskiemu rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach dla osób, które utraciły swoją własność na rzecz Skarbu Państwa w latach 1944–1962. Wnioskodawcy proponowali, by zwrócić osobom poszkodowanym utracone przez nich mienie, zabrane przez władze komunistyczne. Natomiast gdyby nie było to możliwe – majątek posiadałby ogromną wartość dla kultury narodowej, leżałby w obrębie parku narodowego lub byłby niezbędny dla bezpieczeństwa państwa – osoby te otrzymywałyby bony reprivatyzacyjne. Za nie mogłyby nabyć grunty rolne stanowiące własność Skarbu Państwa, niektóre obszary stanowiące własność Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasów Państwowych (grunty pod zalesienie czy pod eksploatację kopalin), nieruchomości zgłoszone przez samorząd terytorialny i ministra do spraw administracji publicznej lub – co dotyczyłoby byłych właścicieli obszarów leśnych – sprzedać te bony dyrekcji Lasów Państwowych. Przez pewien czas rozważano zamieszczenie w ustawie planów przekształcenia PGL-LP w spółkę prawa handlowego, pojawiały się także pomysły pełnej reprivatyzacji, zgłaszane przez posłów rządzącej koalicji Akcja Wyborcza Solidarność – Unia Wolności. Przyczyną trzeciej inicjatywy była polityka zagraniczna rządu Leszka Millera w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Reprezentujący Radę Ministrów wicepremier i minister rolnictwa Jarosław Kalinowski zgodził się w marcu 2002 r. na obniżenie okresu przejściowego na sprzedaż polskiej ziemi rolnej cudzoziemcom z lat osiemnastu (co proponował rząd Buzka) do lat dwunastu, z zastrzeżeniem, że ci, którzy w momencie wejścia Polski do UE dzierżawili ziemię co najmniej trzy lata (województwa wschodnie) lub siedem lat (województwa zachodnie), mogliby nabyć ją bez konieczności oczekiwania na zakończenie tego okresu.

Uzasadniając projekt nr 1, wnioskodawcy napisali, że potrzeba przeprowadzenia referendum wynikała z obawy przed skutkami rządowego planu prywatyzacji i reprivatyzacji lasów państwowych. Uważali, że przejście obszarów leśnych przez prywatnych właścicieli, zamie-

nienie lasów na spółkę prawa handlowego lub obowiązek wykupu bonów przez PGL-LP doprowadziłyby do sytuacji, w której las stałby się narzędziem osiągania jak największych zysków drogą nieograniczonego wycięcia drzew. Spowodowałyby to jego stopniową dewastację i pozbawiłoby ważnych pozaprodukcyjnych funkcji, jak pozytywny wpływ na klimat, stosunki wodne oraz możliwość rekreacji i wypoczynku dla społeczeństwa. W uzasadnieniu wniosku nr 2 stwierdzono, że realizacja programu reprivatyzacyjnego przyniosłaby niebezpieczne skutki społeczne i ekonomiczne. Uważano, że właściciele odzyskanych budynków mieszkalnych mogliby, dla celów zarobkowych, podwyższać czynsz, przyczyniając się do eksmisji lokatorów niebędących w stanie go zapłacić. Obawiano się, że odzyskanie przez byłych właścicieli nieruchomości, w których znajdowałyby się instytucje użyteczności publicznej, spowodowałyby wypowiedzenie umowy najmu i konieczność wybudowania przez samorząd lub państwo nowych budynków dla potrzeb szpitali, szkół czy domów opieki społecznej. Zastrzeżenia wzbudzało również wypłacanie rekompensaty za pomocą bonów reprivatyzacyjnych. Zdaniem wnioskodawców ustawa rządowa obciążałaby budżet państwa, powodując jego zadłużenie. We wniosku nr 3 projektodawcy wyrazili swoje zaniepokojenie możliwością wykupu ziemi rolnej i leśnej przez cudzoziemców po wejściu Polski do UE, uważając, że przyniosłoby to utratę dużej części polskiego terytorium (SI Sejm: III/druk 1735; III/druk 2339; IV/druk 1032).

Okres oczekiwania na debatę był najdłuższy w przypadku wniosku nr 1 – wynosił trzy miesiące. Odbyła się ona na posiedzeniu 79 dnia 25 maja 2000 r. W przypadku wniosku nr 2 był to tydzień – pierwsze czytanie odbyło się 15 listopada 2000 r. na 91 posiedzeniu. Natomiast w przypadku wniosku nr 3 wynosił dwa tygodnie – rozpatrywano go na 34 posiedzeniu 12 listopada 2002 r.

W debacie nad wnioskiem nr 1 poseł Żelichowski powtórzył zastrzeżenia wnioskodawców wobec polityki rządowej. Stwierdził, że plan reprivatyzacji i prywatyzacji lasów zmierzał do zniszczenia znacznych obszarów leśnych. Pełnomocnik zwrócił uwagę, że wykup bonów przez PGL-LP i wypłata pieniędzy byłym właścicielom obciążałoby budżet Lasów Państwowych kwotą miliarda złotych w ciągu dziesięciu lat, czyli o ponad 1/3 więcej niż przybliżony dochód netto z prowadzenia gospodarki leśnej w tym okresie. Zmusiłoby to dyrekcję LP do zwiększenia wycięcia drzew w celu maksymalizacji zysków. Skutkiem tego byłoby zmniejszenie powierzchni lasów w Polsce. Żelichowski dodał, że również oddawanie byłym właścicielom obsza-

rów należących do PGL-LP oznaczałoby zagładę lasów ze względu na prowadzenie przez prywatnych właścicieli działalności nastawionej na zysk, oznaczającej nieograniczony wyrąb drzew. Projekt obywatelski poparli przedstawiciele SLD (Jan Sienko), PSL (Józef Zych), Konfederacji Polski Niepodległej-Ojczyzna (Michał Janiszewski) i Polskiej Partii Socjalistycznej (Piotr Ikonowicz). Innego zdania byli reprezentanci partii rządzących. Marian Goliński (AWS) oraz Marian Cycoń (UW) uznali za niepotrzebne przeprowadzenie referendum, uważając, że projekt ustawy nie groził żadnym niebezpieczeństwem, ponieważ nie uwzględniono w nim ani zapisu o reprivatyzacji w naturze, ani o przekształceniu lasów państwowych w spółkę prawa handlowego. Natomiast słuszna i sprawiedliwa była rekompensata dla byłych właścicieli lasów w postaci bonów, za które PGL-LP zobowiązane było zapłacić. Reprezentujący rząd minister środowiska Antoni Tokarczuk dodał, że przewidywana kwota na wypłaty powinna wynieść około 400 mln zł na dziesięć lat, co nie zrujnowałoby budżetu Lasów Państwowych. Reprezentanci koalicji uznali, że suma, którą wnioskodawcy projektu obywatelskiego chcieliby przeznaczyć na referendum (48 mln zł), powinna być spożytkowana na inne cele, w tym na prowadzenie gospodarki zalesiania i ochrony lasów (SI Sejm: III/pos. 79).

W debacie nad wnioskiem nr 2 poseł Zych, oprócz przytoczenia argumentów zawartych w uzasadnieniu, stwierdził, że projekt ustawy rządowej spowodowałby konflikty społeczne związane z przejmowaniem własności przez byłych właścicieli. Jego zdaniem chęć naprawienia krzywd wyrządzonych przez władze komunistyczne, realizowana przez Radę Ministrów, wyrządziłaby krzywdę obecnym właścicielom i najemcom, zagroziłaby również polskiej racji stanu, ponieważ w projekcie nie ograniczano się do oddawania własności jedynie obywatelom polskim. Pełnomocnik żądał ograniczenia reprivatyzacji do przypadków naruszenia prawa, a nie do zwrotu całego znacjonalizowanego majątku prywatnego. Jak przy poprzedniej debacie poparcia dla wniosku udzieliły SLD (Wiesław Kaczmarek) i PSL (Stanisław Żelichowski). Przeciwnie wnioskowi były AWS (Marcin Libicki) i UW (Janusz Lewandowski). Ich reprezentanci uważali, że pomysł wnioskodawców zmierzał do legalizacji komunistycznego bezprawia i prowadzonej przez władze Polski Ludowej polityki wywłaszczeń za pomocą bezprawnych dekretów i ustaw. Ich zdaniem reprivatyzacja stanowiła jedyny sposób na naprawienie krzywd i była jednym z warunków zerwania z okresem komunizmu. Dlatego wraz z przedstawicielami

Ruchu Odbudowy Polski – Porozumienie Centrum kluby zdecydowały o niepopieraniu wniosku (SI Sejm: III/pos. 91).

Prezentując wniosek nr 3, poseł Kotlinowski w swoim wystąpieniu przestrzegał, że zgoda na warunki wynegocjowane przez ministra Kalinowskiego oznaczałaby, że po okresie ochronnym cudzoziemcy mogliby bez przeszkód wykupywać polską ziemię. Zwracając uwagę na fakt, że była ona tańsza niż w krajach „starej” Unii Europejskiej, zaś obywatele unijni znacznie bogatsi niż polscy, pełnomocnik prezentował katastroficzną wizję, w której cała ziemia w przeciągu kilkunastu lat przeszłaby w posiadanie obcokrajowców, zaś Polacy staliby się pracownikami najemnymi. Uważał, że polskie społeczeństwo powinno w powszechnym głosowaniu sprzeciwić się działaniom rządu godzącym w polskie interesy i rację stanu. Stanowisko wnioskodawców poparli reprezentanci Samoobrony (Waldemar Borczyk), LPR (Zygmunt Wrzodak) i Ruchu Katolicko-Narodowego (Antoni Macierewicz). Dwa kluby – Prawo i Sprawiedliwość (Michał Kamiński) oraz współzrządzące PSL (Józef Zych), popierając wniosek, były za skierowaniem go do komisji celem pewnych zmian w formule pytania. Natomiast przeciw wnioskowi wystąpiły pozostałe dwie partie rządzące: SLD (Józef Oleksy) i Unia Pracy (Andrzej Aumiller) oraz największa partia opozycyjna – Platforma Obywatelska (Waldy Dzikowski). Wśród argumentów przeciwnych referendum wymienili, że zakaz sprzedaży ziemi: 1) godził w wolny rynek i wolny obrót ziemią, co było sprzeczne z prawem UE, 2) prowadził do izolacji Polski na arenie międzynarodowej, zaś 3) koszt referendum (128 mln zł) był za dużym obciążeniem dla budżetu, zwłaszcza w momencie przygotowań do referendum akcesyjnego. Aby uspokoić opinię publiczną, koalicja obiecała przygotowanie ustaw chroniących ziemię przed jej wykorzystaniem niezgodnie z polskim interesem (SI Sejm: IV/pos. 34).

Głosowania nad trzema wnioskami odbyły się podczas tego samego posiedzenia Sejmu następnego dnia po debacie. Nad wnioskiem nr 1 (26 maja 2000 r.) głosowało 405 posłów, z czego za przyjęciem było 180 (SLD, PSL, PPS, KPN-O, Polska Racja Stanu, kilku posłów AWS i niezależnych), przeciw przyjęciu – 217 (AWS, UW, Porozumienie Polskie, ROP-PC, kilku niezależnych), a 8 wstrzymało się od głosu. Nad wnioskiem nr 2 głosowano 16 listopada 2000 r. Spośród 420 uczestniczących w głosowaniu za przyjęciem było 190 (SLD, PSL, Koalicja dla Polski, kilku posłów PP, AWS i niezależnych), przeciw – 228 (AWS, UW, ROP-PC, kilku posłów PP, KdP i niezależnych), zaś 2 wstrzymało się od głosu. Przy głosowaniu nad wnioskiem nr 3 (13 listopada 2002 r.) na 420 obec-



nych posłów za przyjęciem wniosku było 131 (Samoobrona, PSL, LPR, RKN, ROP, część PiS), przeciw – 254 (SLD, PO, UP, Partia Ludowo-Demokratyczna, kilku posłów PSL i niezależnych), a 35 wstrzymało się od głosu. Wszystkie wnioski zostały odrzucone przez Sejm w I czytaniu (SI Sejm: III/pos. 79; III/pos. 91; IV/pos. 34).

### Uwagi końcowe

Obywatelska inicjatywa referendalna nie stanowi stałej praktyki politycznej. Ma na to wpływ kilka czynników: 1) trudności, jakie niesie akcja zorganizowania kampanii społecznej oraz zebrania pół miliona podpisów za poparciem wniosku, 2) niechęć polityków do tej formy demokracji bezpośredniej – w latach 1995–2009 zgłoszono ogółem osiemnaście wniosków o przeprowadzenie referendum, z których tylko cztery zostały rozpatrzone pozytywnie, 3) brak pewności co do skuteczności przeprowadzenia powszechnego głosowania – przy braku 50 procent frekwencji wyniki nie byłyby wiążące i mogłyby nie zostać wzięte pod uwagę przez rządzących. Wśród czterech referendów, które odbyły się w tym czasie, dotyczących uwłaszczenia i wykorzystania majątku państwowego (1996), uchwalenia konstytucji (1997) oraz zgody na akcesję Polski do UE (2003), jedynie ostatnie miało odpowiednią frekwencję, ale dlatego że było dwudniowe (Kuciński 2007: 260, 269–270; Piasecki 2005: 24, 39). Powyższe czynniki są przyczyną niewykorzystywania tej formy aktywności politycznej przez społeczeństwo, tym bardziej więc należy docenić wysiłek trzech wnioskodawców, którym udało się skutecznie zaprezentować swoje projekty na forum Sejmu.

### Bibliografia

- Grabowska S., 2005, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów.
- Kuciński J., 2007, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Piasecki A.K., 2005, *Referenda w III RP*, Warszawa.
- Strona internetowa Sejmu RP (SI Sejm), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), III kadencja, druki nr 1735 i nr 2339, posiedzenie nr 79 i 91; IV kadencja, druk nr 1032, posiedzenie nr 34 (inf. z 23–24 II 2009).
- Uziębło P., 2006, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa.