



Horyzonty Polityki  
2018, Vol. 9, N° 28



**JOANNA MAŁGORZATA DZWOŃCZYK**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych  
Katedra Nauk Politycznych  
dzwonczyj@uek.krakow.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092804

## **Demokracja bezpośrednia w Polsce jako instrument populistycznej polityki**

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest pokazanie zależności między stosowaniem instrumentów demokracji bezpośredniej a populizmem w Polsce.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Podstawowym zagadnieniem jest wykazanie instrumentalnego wykorzystywania instytucji referendum i obywatelskiej inicjatywy referendalnej do realizacji bieżących interesów politycznych zarówno przez partie sprawujące władzę, jak i te pozostające w opozycji, co prowadzi do uprzedmiotowienia społeczeństwa i ułatwia populistyczne oddziaływanie. W tekście odwołano się do koncepcji dwóch populizmów – populizmu polityków i populizmu wyborców oraz metody analizy przypadku – którą zastosowano w odniesieniu do pięciu przeprowadzonych po 1989 r. referendum ogólnokrajowych i dziesięciu, podjętych w tym samym okresie, obywatelskich inicjatyw mających na celu doprowadzenie do zarządzenia przez Sejm referendum ogólnokrajowego.

**PROCES WYWODU:** Wychodząc od wskazania wspólnej podstawy demokracji i populizmu, jaką jest lud, wskazano, że populizm cechuje się instrumentalnym podejściem do obywateli, których głos jest przez polityków słuchany, ale i często generowany tylko wtedy, gdy uznają go za przydatny do realizacji ich interesów.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Przeprowadzona analiza pokazała, iż uzasadnione jest twierdzenie o instrumentalnym traktowaniu obu omawianych form demokracji bezpośredniej, co sprzyja populizmowi polityków, wzmacniając jednocześnie populizm wyborców.

Sugerowane cytowanie: Dzwonczyk, J.M. (2018). Demokracja bezpośrednia w Polsce jako instrument populistycznej polityki. *Horyzonty Polityki*, 9(28), 59-72. DOI: 10.17399/HP.2018.092604.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Odwoływanie się przez polskich polityków do instytucji demokracji bezpośredniej, jaką jest referendum i obywatelska inicjatywa referendalna, ma charakter wybiórczy i cechuje się daleko posuniętym egoistycznym pragmatyzmem, który ma z tych instrumentów uczynić narzędzie uprawomocnienia podejmowanych przez nich decyzji.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

populizm, demokracja, demokracja bezpośrednia, referendum

DIRECT DEMOCRACY IN POLAND  
AS AN INSTRUMENT OF POPULIST POLITICS

*Abstract*

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to show the relationship between the use of direct democracy instruments and populism in Poland.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The basic issue is to demonstrate the instrumental use of the referendum institution and the citizen's referendum initiative to carry out current political interests by both the ruling and opposition parties, leading to the objectification of society and facilitating populist influence. The text refers to the conclusions of two populism's – the populism of politicians and populism of voters and the case analysis method – which was applied to five national referenda after 1989 and to the ten civic referendum initiatives taken over the same period.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** Starting from the indication of the common ground of democracy and populism, what is the people, it has been pointed out that populism has an instrumental approach to citizens, whose voices are heard by politicians but often generated, only when they recognize him as useful for their interests.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The analysis showed that there is justification for the instrumental treatment of both of the discussed forms of direct democracy, what conducive to the populism of politicians, while at the same time strengthens the populism of voters.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The reach of Polish politicians to direct democratic institutions, such as the referendum and the civic referendum initiative, is a selective one and is characterized by far-reaching selfish pragmatism, which has the power to make the instruments of legitimization of their decisions.

---

---

**KEYWORDS:**

populism, democracy, direct democracy, referendum

## WSTĘP

Populizm i demokracja to pojęcia, dla których wspólnym mianownikiem jest lud (*populus/demos*). To oczywiście pewne uproszczenie, ale biorąc pod uwagę złożoność obu fenomenów<sup>1</sup>, w jakiejś mierze usprawiedliwione, zwłaszcza w obliczu postawionej przez Fareeda Zakarię dwie dekady temu tezy o rozwoju demokracji neoliberalnych (Zakaria, 1997)<sup>2</sup>. Z drugiej strony oba zjawiska traktowane są jako właściwie przeciwstawne, a populizm określany jest jako jedno z największych zagrożeń dla demokracji. W przypadku Polski ten swego rodzaju paradoks zbieżności, ale też opozycji między populizmem a demokracją skłania do przyjrzenia się demokracji bezpośredniej, w której – potencjalna – rola ludu jest szczególna. Wśród form demokracji bezpośredniej przewidzianej przez polskie ustawodawstwo<sup>3</sup> na szczególną uwagę zasługuje referendum, o którym mowa w art. 125

- 
- 1 Ograniczenia dotyczące objętości tekstu nie pozwalają, niestety, na rozwinięcie tego wątku, więc zostaną one jedynie zasygnalizowane. Odnosząc się do populizmu, warto wskazać, po pierwsze, że istnieją dwie tradycje pojmowania populizmu – amerykańska i europejska, przy czym ta pierwsza jest zdecydowanie łaskawsza dla populizmu i nie przeciwstawia go demokracji, podczas gdy europejska jest dużo bardziej krytyczna wobec populizmu (szerzej np. zob. Marczevska-Rytko, 1995). Drugi problem związany z „definiowaniem” populizmu wiąże się ze sporem natury metodologicznej. Nie ma bowiem zgody co do tego, czy uznać go można za ideologię (Canovan, 1981; Mudde, 2004), czy „tylko” strategię polityczną (Kazin, 1995; Laclau, 2005; Mouffe, 2005). Swego rodzaju „złoty środek” prezentują zwolennicy tzw. syndromu populistycznego (Wiles, 1969; Szacki, 2004). W przypadku demokracji sytuacja wydaje się mniej skomplikowana, choć jeśli przyjrzeć się wielości modeli demokracji omawianych choćby przez Davida Helda (Held, 2010) czy teorii demokracji rozwijanym po upadku świata dwubiegunowego (Antoszewski, 2016), też trudno mówić o jednej demokracji.
  - 2 Niejako na marginesie warto zauważyć, że już w latach 80. Marek Sobolewski pisał o demokracji populistycznej, przeciwstawiając ją demokracji liberalnej (Sobolewski, 1984).
  - 3 Do form demokracji bezpośredniej przewidzianych w Polsce, oprócz referendum ogólnokrajowego i lokalnego, należą obywatelska inicjatywa ustawodawcza (na poziomie lokalnym inicjatywa uchwałodawcza) oraz zebrania wiejskie, ogólne zebrania mieszkańców osiedla i konsultacje z mieszkańcami gminy (szerzej zob. np. Marczevska-Rytko, red., 2010).

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Eugeniusz Zieliński wskazuje, że istotę referendum sprowadzić można do tego, że obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do bezpośredniego wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego. W referendum każdy obywatel dysponuje tylko jednym głosem, zaś wola większości stanowi podstawę ustanawiania aktów prawnych (Zieliński, 1995, s. 9), choć rozstrzygnięcia nie zawsze mają moc obowiązującą (np. ze względu na zbyt niską frekwencję).

W poniższym tekście podjęto próbę pokazania instrumentalizacji instytucji referendum ogólnokrajowego, odnosząc się do przeprowadzonych referendum i obywatelskich wniosków o zarządzenie referendum ogólnokrajowego – pomijając zagadnienie poselskich/partyjnych wniosków o rozpisanie referendum oraz problematykę referendum lokalnych, o których to zagadnieniach mowa jest w szeregu opracowań (np. Sieklucki, 2010; Węglarz, 2013; Tokaj, Feja-Paszkiewicz i Banaszak, 2016), jak też wykazania, że wykorzystywanie instytucji referendum do bieżących celów politycznych sprzyja wzmocnieniu populizmu w polskiej polityce.

## REFERENDUM JAKO GŁOS LUDU

Istotą demokracji bezpośredniej, w tym referendum, jest oddanie decyzji w ręce kluczowego z punktu widzenia populizmu podmiotu – ludu. Odnosząc się do polskich doświadczeń po 1989 r., Krzysztof Jasiński zauważa, iż z jednej strony mamy do czynienia z populizmem polityków, z drugiej zaś z populizmem wyborców. Ten pierwszy obejmuje dychotomiczne ujmowanie rzeczywistości, któremu z reguły towarzyszy silnie podkreślany antyelityzm, spiskowe koncepcje świata, połączone z kreacją wroga, wykorzystującą często mechanizm znajdowania kozła ofiarnego i obietnice poprawy sytuacji, przy jednoczesnym wskazywaniu, że bez poparcia ludu owych zmian nie da się wprowadzić w życie. Sprzyja mu populizm wyborców, którym

---

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483), oraz w odniesieniu do szczebla lokalnego w art. 170 ustawy zasadniczej.

to mianem Jasiiecki określa występowanie zespołu trzech postaw w społeczeństwie: krytycznej percepcji elit politycznych i systemu politycznego, cynizmu politycznego – a więc przekonania, że polityka nie służy dobru ogólnemu, lecz załatwianiu partykularnych interesów – i alienacji politycznej rozumianej jako poczucie bezsilności i wyobcowania wobec sfery polityki, które istotnie wzmacniają podatność na populizm (Jasiiecki, 2004).

Jeśli spojrzeć na historię referendum ogólnokrajowego w Polsce po 1989 r., to trudno nie zauważyć, iż jest ono wykorzystywane przez polityków w sposób niezwykle instrumentalny, by nie powiedzieć, wręcz cyniczny. Z drugiej strony stanowi ono swego rodzaju „punkt styczny” populizmu polityków i populizmu wyborców. Głos ludu, którego wyrazem jest referendum, jest więc w oczywisty sposób popierany przez ów lud właśnie, co chętnie wykorzystują politycy. Obietnicę umożliwienia wyrażania woli ludu składa mniej lub bardziej wyraźnie praktycznie każdy liczący się w wyborach podmiot. Sytuacja ulega zmianie po wyborach, kiedy to referendum staje się w pewien sposób potencjalną przeszkodą w realizacji polityki i interesów partii rządzących. Świadczy o tym choćby to, że na poziomie ogólnokrajowym po 1989 r. odbyło się pięć referendum, wszystkie z inicjatywy aktualnie sprawujących władzę ustawodawczą bądź wykonawczą – dwa referenda z 18 lutego 1996 r. w sprawie powszechnego uwłaszczenia i prywatyzacji majątku narodowego; konstytucyjne z 25 maja 1997 r.; referendum z 7-8 czerwca 2003 r. w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i referendum z 6 września 2015 r., które najdobitniej pokazuje instrumentalizację tej instytucji demokracji bezpośredniej. Wiążący charakter miały dwa z nich – konstytucyjne (którego wynik generuje jeden z zarzutów wobec obowiązującej ustawy zasadniczej, gdyż referendum to nie było, w przeciwieństwie do pozostałych, obwarowane wymogiem co najmniej 50% frekwencji), i akcesyjne, w którym za wejściem naszego kraju do UE opowiedziało się blisko 4/5 uczestniczących przy frekwencji, która wyniosła 58,85%<sup>5</sup>.

---

5 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, Nr 103, poz. 953).

Populistyczny charakter najbardziej widoczny był w przypadku ostatniego referendum zarządzanego przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, tuż po przegranej przez niego pierwszej turze wyborów prezydenckich (Dzwończyk, 2016), w której największą niespodzianką okazał się bardzo dobry wynik antysystemowego Pawła Kukiza. Uzyskał on ponad 1/5 głosów. Ten muzyk rockowy stanął do wyścigu o najwyższy urząd w państwie z praktycznie tylko jednym hasłem – wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW). To zapewne w jakimś stopniu sprowokowało urzędującego prezydenta do zarządzenia, na drugi dzień po ogłoszeniu wyników pierwszej tury wyborów, ogólnokrajowego referendum, w którym zaproponował pytania nawiązujące do postulatu wyborczego Kukiza (dotyczące wprowadzenia JOW) oraz zmiany sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa, jak też poprawy pozycji obywatela – płatnika podatków wobec urzędu skarbowego. Biorąc pod uwagę dość zróżnicowaną materię pytań, które rozstrzygnięte miały być w referendum, jak również stosunkowo krótki czas na przeprowadzenie kampanii informacyjnej i debaty oraz fakt, że odbyć się ono miało w przededniu rozpoczęcia kampanii wyborczej do parlamentu, decyzja o jego rozpisaniu wydaje się nieprzemysłana. Wzbudziła też wiele kontrowersji bardziej „merytorycznej” natury. Zwracano uwagę, że pierwsze z pytań dotyczące JOW dotyczy materii konstytucyjnej (art. 96 ustawy zasadniczej stwierdza, że wybory do Sejmu są proporcjonalne), a zmiana konstytucji zgodnie z art. 235 Konstytucji RP nie przewiduje inicjowania takiej procedury w drodze referendum. Pojawiły się też zarzuty, że drugie z pytań nie ma charakteru rozstrzygającego, bo nie ma w nim konkretnej propozycji zmiany sposobu finansowania partii<sup>6</sup>. W odniesieniu do trzeciego zagadnienia podnoszono, że w momencie zarządzania referendum parlament kończył prace nad ustawą dotyczącą tej właśnie kwestii. Stąd trudno dziwić się opiniom takim, jak ta sformułowana przez znawcę zarówno populizmu, jak i demokracji – Radosława Markowskiego, który stwierdził wprost, że „Referendum zarządzane ad hoc to czysty populizm” (Markowski i Żakowski, 2015). Populizm, warto

---

6 Podobne zarzuty podnoszono wobec referendum prywatyzacyjnego z 1996 r., w którym niejasno sformułowane pytania nie pozwalały na przewidzenie konsekwencji rozstrzyganych problemów.

dodać, na który, kolokwialnie mówiąc, tym razem lud „nie dał się nabrać”, co pokazał, nie idąc głosować. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę przedmiot referendum, zwłaszcza ten, którego dotyczyło pierwsze z pytań, wydaje się to w pewnej mierze zaskakujące. Głosowanie na listy partyjne traktowane jest w Polsce często jako „grzech główny” ordynacji wyborczej do Sejmu i jedna z najważniejszych przyczyn niskiego poziomu uczestnictwa w wyborach. Krytyka systemu proporcjonalnego znajduje swe odzwierciedlenie nie tylko w badaniach opinii publicznej, ale i różnego rodzaju inicjatywach, takich jak np. Ruch na rzecz JOW, podkreślający, że głosowanie nie na partie, a na „konkretnych ludzi”, których można stosunkowo łatwo rozliczyć z ich działalności politycznej, byłoby czynnikiem zwiększającym wpływ (poczucie wpływu) wyborców na tzw. klasę polityczną, a przez to zwiększającym poziom frekwencji wyborczej. Z tego punktu widzenia frekwencja na poziomie niespełna 8%<sup>7</sup> wydaje się katastrofalnym paradoksem czy też paradoksalną z punktu widzenia demokracji katastrofą. Dramatycznie niski poziom udziału w tym referendum potwierdza sformułowaną wiele lat temu tezę Mariusza Jabłońskiego o braku umiejętności polskich polityków racjonalnego stosowania tej formy demokracji bezpośredniej (Jabłoński, 2001).

## OBYWATELSKA INICJATYWA REFERENDALNA JAKO INSTRUMENT POPULISTYCZNEJ POLITYKI

Instrumentalne traktowanie przez polityków instytucji referendum jest jeszcze bardziej widoczne w przypadku obywatelskiej inicjatywy referendalnej, a dokładniej rzecz ujmując, inicjatywy ludowej w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego. Artykuł 6 ustawy o referendum z 1995 r.<sup>8</sup> przewiduje możliwość zarządzenia przez Sejm RP referendum ogólnokrajowego na wniosek co najmniej

---

7 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1375)

8 Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. 1995, Nr 99, poz. 487. Zapisy te zostały powtórzone w Ustawie o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. Dz.U. 2003, Nr 57, poz. 507 (art. 63).

500 tysięcy obywateli w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, przy czym w artykule wymienia się też kwestie, których takie referendum nie może dotyczyć. Są to wydatki i dochody państwa, obronność i amnestia. Ze znowelizowanej w 2003 r. ustawy o referendum ogólnokrajowym wynika też, że referendum zarządzone na wniosek obywateli nie może dotyczyć wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej ani zatwierdzenia zmian w konstytucji<sup>9</sup>. Tym jednak, co najbardziej osłabia pozycję ludu jako inicjatora referendum, jest fakt, iż ostateczna decyzja o zarządzeniu referendum podejmowana jest przez Sejm bezwzględną większością głosów. Jak dotąd Sejm wszystkie tego typu inicjatywy storpedował albo przegłosowując odrzucenie wniosku, albo w ogóle nie podejmując nad nim prac (Rachwał, 2010).

W marcu 1998 r. Obywatelski Ruch „Samorządowa Rzeczpospolita” złożył wniosek o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum dotyczącego zapowiadanej przez rząd Jerzego Buzka reformy podziału administracyjnego kraju. Wniosek ten nie został jednak przyjęty przez prezydium Sejmu, które uznało, że liczba złożonych podpisów jest zbyt mała. Jak się okazało, niesłusznie. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że to nie prezydium Sejmu jest organem kompetentnym do stwierdzenia tego typu nieprawidłowości, a marszałek Sejmu, który w takiej sytuacji powinien się zwrócić do Państwowej Komisji Wyborczej. Nie spowodowało to jednak powrotu wniosku do Sejmu.

W roku 2000 dwukrotnie składano obywatelskie wnioski o zarządzenie referendum ogólnokrajowego. W styczniu na ręce marszałka trafił obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie prywatyzacji i reprivatyzacji lasów, pod którym podpisały się 543 tysiące obywateli. W maju Sejm wniosek ten odrzucił – za jego przyjęciem opowiedziało się 180 posłów, 217 było przeciw, 8 wstrzymało się od głosu; większość bezwzględna wynosiła 203<sup>10</sup>. W listopadzie do Sejmu wpłynął kolejny wniosek, poparty przez 571 tysięcy obywateli, w sprawie rozpisania referendum

---

9 Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. Dz.U. 2003, Nr 57, poz. 507, art. 71 i 77.

10 Wszystkie wyniki głosowań są dostępne za pośrednictwem strony: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/archiwum>.



dotyczącego zakresu, form i kosztów reprivatyzacji majątku publicznego. Jeszcze w tym samym miesiącu Sejm zajął się wnioskiem i odrzucił go głosami 218 posłów; za głosowało 190, 2 wstrzymało się od głosu (większość bezwzględna wynosiła 211).

W przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej, w październiku 2002 r. do Sejmu trafił wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie zgody obywateli na sprzedaż ziemi cudzoziemcom. Głosowanie odbyło się w listopadzie – za głosowało 131 posłów, przeciw 254, wstrzymało się 35; większość bezwzględna wynosiła 211.

Wymienione wyżej wnioski łączy to, że mimo iż miały one charakter obywatelski, ich inicjatorami były opozycyjne partie polityczne zasiadające w parlamencie (w przypadku referendum dotyczącego lasów – PSL, reprivatyzacyjnego – PSL, SLD i UP, zaś w sprawie sprzedaży ziemi cudzoziemcom – LPR).

W pewien sposób sytuacja powtórzyła się w 2004 r., kiedy to z inicjatywy Platformy Obywatelskiej zebrano ponad 750 tysięcy podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum dotyczącego istotnych zmian ustroju politycznego<sup>11</sup>. W styczniu 2005 r. wniosek trafił na ręce marszałka Sejmu, nie został jednak poddany pod głosowanie, ponieważ propozycje pytań referendalnych dotyczyły zapisów konstytucji, a zgodnie z obowiązującą ustawą zasadniczą „projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP” (art. 235). Inicjatywa 4 x TAK wydaje się najbardziej jaskrawym dowodem instrumentalnego traktowania instytucji demokracji bezpośredniej przez polityków, bo raczej trudno podejrzewać, że inicjując proces zbierania podpisów, politycy PO nie mieli świadomości, że ingerują w materię konstytucyjną, czego w trybie referendalnym, i to z inicjatywy obywateli, ta właśnie Konstytucja nie przewiduje, a właściwie wręcz wyklucza, jasno definiując warunki zmiany ustawy zasadniczej.

W drugiej kadencji rządów PO-PSL trzykrotnie podejmowano próby „wymuszenia” na parlamencie zarządzenia referendum ogólnokrajowego na wniosek obywateli. We wszystkich przypadkach

---

11 Była to tzw. inicjatywa 4 X TAK. PO rekomendowała pozytywną odpowiedź na pytania dotyczące zmniejszenia o połowę liczby posłów, likwidacji Senatu, wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych i zniesienia immunitetu parlamentarnego.

inicjatywy te zakończyły się niepowodzeniem. W grudniu 2014 r. parlament odrzucił wniosek o uzupełnienie porządku obrad o rozpatrzenie obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Polskie” i polskiej ziemi<sup>12</sup>, pod którym zebrano blisko 2,5 miliona podpisów. Również w przypadku tego referendum inicjatorami byli politycy (tym razem Prawa i Sprawiedliwości).

Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku dwóch wcześniejszych referendów w tej kadencji, których zarządzenie poddano pod głosowanie. Oba zainicjowane zostały przez niepartyjne środowiska obywatelskie. W lutym 2012 r. do Sejmu wpłynął obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie planowanego przez rząd zrównania i podniesienia wieku emerytalnego (do 67 lat dla kobiet i mężczyzn), pod którym zebrano blisko 2 milionów podpisów. Inicjatorem akcji był NSZZ „Solidarność”. W marcu Sejm odrzucił wniosek 233 głosami; poparło go 180 posłów, zaś 42 wstrzymało się od głosu; większość bezwzględna wynosiła 228.

W przypadku tzw. referendum w sprawie sześciolatków, którego inicjatorem było Stowarzyszenie i Fundacja „Rzecznik Praw Rodziców”<sup>13</sup>, zaproponowano pięć pytań. Obywatele mieli odpowiedzieć, czy popierają obowiązek szkolny dla sześciolatków, obowiązek przedszkolny dla pięciolatków, przywrócenie pełnego kursu historii i innych przedmiotów w liceum ogólnokształcącym, przywrócenie systemu „8 lat podstawówki, 4 lata szkoły średniej” oraz czy są za powstrzymaniem procesu likwidacji szkół publicznych. Pod wnioskiem, który trafił do Sejmu w czerwcu 2013 r., zebrano blisko milion podpisów. W listopadzie został on odrzucony większością 232 głosów, przy 222 głosach poparcia i wymaganej większości 228 głosów; nikt się nie wstrzymał od głosu.

Objęcie władzy przez Prawo i Sprawiedliwość (wspierane przez Polskę Razem i Solidarną Polskę w ramach koalicji Zjednoczona

---

12 W referendum chodziło o zwolnienie Lasów Państwowych z obowiązku przekazywania do budżetu państwa części przychodów oraz o ograniczenie możliwości nabywania ziemi przez cudzoziemców po wygaśnięciu dwunastoletniego okresu ochronnego obowiązującego od wejścia Polski do UE.

13 Początek Stowarzyszeniu i Fundacji dała zorganizowana przez małżeństwo Karolinę i Tomasza Elbanowskich akcja „Ratujmy maluchy”, sprzeciwiająca się reformie edukacji obniżającej wiek szkolny z siedmiu do sześciu lat.

Prawica) obudziło nadzieje, że rządzący będą chętniej wsłuchiwać się w głos ludu i umożliwić mu podejmowanie decyzji w drodze referendum. Wiele jednak wskazuje na to, że znów sprawdzi się maksyma, iż „historia lubi się powtarzać”. 20 kwietnia 2017 r. do Sejmu wpłynął zainicjowany przez Związek Nauczycielstwa Polskiego obywatelski wniosek o zarządzenie referendum ogólnokrajowego dotyczącego wstrzymania reformy edukacji<sup>14</sup> realizowanej przez rząd Beaty Szydło, pod którym zebrano 910 tysięcy podpisów. 22 czerwca 2017 r. 441 posłów zagłosowało za skierowaniem wniosku do komisji ustawodawczej, która przygotowała projekt uchwały o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie reformy systemu oświaty. 20 lipca 210 posłów poparło wniosek, jednak decyzją 236 posłów Zjednoczonej Prawicy został on odrzucony. Z jednej strony, w sytuacji, gdy reforma praktycznie została już wdrożona, zarządzanie referendum mogło się wydawać bezprzedmiotowe. Z drugiej jednak, jego nierozpisanie może w przyszłości stanowić problem dla partii, która w kampanii wyborczej ostro krytykowała „wyrzucanie milionów podpisów obywateli do kosza” i która obiecywała wsłuchiwać się w głos obywateli, m.in. organizując referenda.

## WNIOSKI

Dotychczasowe doświadczenia z referendum ogólnokrajowym jako instytucją umożliwiającą ludowi wypowiedanie się i podejmowanie decyzji, w warunkach polskich, nie napawają optymizmem. Po pierwsze, pokazują, że jest ono dla polityków dość kłopotliwym narzędziem, bo z jednej strony „kuszącym”, z drugiej, trudnym do efektywnego wykorzystania (Sieklucki, 2016). Po drugie, wiele wskazuje na to, że sięganie do tej formy demokracji bezpośredniej sprzyja uprzedmiotowieniu społeczeństwa. Politycy bowiem traktują referendum instrumentalnie, w sposób egoistycznie pragmatyczny, sprowadzając je do poziomu instytucji legitymizującej ich decyzje. Takie podejście z jednej strony potwierdza charakterystyczne dla populizmu odwoływanie się, przez rządzących bądź aspirujących

---

14 Reformy zakładającej realizację postulatów z odrzuconego przez poprzednią koalicję referendum w sprawie sześciolatków.

do władzy polityków, do ludu, wtedy gdy jest to z ich punktu widzenia korzystne, z drugiej zaś pogłębia opisywany przez Krzysztofa Jasieckiego populizm wyborców. Praktyka polityczna odnosząca się zwłaszcza do obywatelskiej inicjatywy referendalnej na poziomie ogólnokrajowym – podsumowując stan do połowy czerwca 2017 r., na dziesięć złożonych wniosków, trzy nie zostały poddane pod głosowanie, sześć odrzucono – sprzyja niewątpliwie krytycznej percepcji elit politycznych i systemu politycznego, cynizmowi politycznemu rozumianemu jako przekonanie, że polityka nie służy dobru ogólnemu, i wreszcie alienacji politycznej, które napędzają populizm polityków.

Być może więc pogodzić się trzeba z konstatacją Piotra Uziębło, który stwierdza, że poza Szwajcarią, instrumenty demokracji bezpośredniej są narzędziami służącymi nie obywatelom, a podmiotom opozycyjnym, które mogą z nich korzystać w celu budowania swej pozycji (Uziębło, 2009, s. 102). Jeśli jednak przychylić się do tej opinii, to po raz kolejny stwierdzić wypada, że mogą one sprzyjać populizmowi i tym samym paradoksalnie osłabiać demokrację.

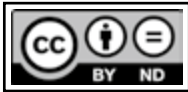
#### BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski, A. (2016). *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. Toronto: Junction Books.
- Dzwończyk, J. (2016). Wybory 2015 – dwie kampanie i dwa populizmu. W: K. Kułakowska, P. Borowiec i P. Ścigaj (red.), *Oblicza kampanii wyborczych 2015*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 317-330.
- Held, D. (2010). *Modele demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jabłoński, M. (2001). *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jasiecki, K. (2004). Polska u progu Unii Europejskiej: referendum akcesyjne a deficyt demokratyczny. W: R. Markowski (red.), *Populizm a demokracja*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 95-122.
- Kazin, M. (1995). *The Populist Persuasion. An American History*. New York: Basic Books.
- Laclau, E. (2005). Populism: What's in a Name? W: F. Panizza (red.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso, 32-49.

- Marczewska-Rytko, M. (1995). *Populizm: teoria i praktyka polityczna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko, M. (red.). (2010). *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Markowski, R. i Żakowski, J. (2015). Nadwyreżona więź. Wywiad Jacka Żakowskiego z Radosławem Markowskim. *Polityka*, 20, 14-15.
- Mouffe, Ch. (2005). The „End of Politics” and the Challenge of Right-wing Populism. W: F. Panizza (red), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso, 50-71.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, Issue 4, Autumn, 541-563.
- Rachwał, M. (2010). Inicjatywa ludowa w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1995-2007. W: M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 197-211.
- Sieklucki, D. (2010). Nieskuteczne inicjatywy referendalne w Polsce po 1989 roku. W: M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 183-195.
- Sieklucki, D. (2016). Instytucja referendum w polskim systemie politycznym po 1990 r. – ocena rozwiązań normatywnych i praktyki stosowania. W: E. Bujwid-Kurek i W. Kasprowski (red.), *III Rzeczpospolita Polska 1990-2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*. Kraków: Wydawnictwo Libron, 133-160.
- Sobolewski, M. (1984). Ustroje demokratyczne i niedemokratyczne. *Krytyka Polityczna*, 18, 45-53 (drugi obieg wydawniczy).
- Szacki, J. (2004). Pytania o populizm. *Krytyka Polityczna*, 4, 28-36.
- Tokaj, B., Feja-Paszkewicz, A. i Banaszak, B. (2016). *Aktualne problemy referendum*. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Uziębło, P. (2009). Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia. W: M. Szyszkowska (red.), *Demokracja w XXI wieku*. Warszawa: Dom Wydawniczy „tCHu”, 89-113.
- Węglarz, B. (2013). *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Wiles, P. (1969). A Syndrome, not a Doctrine. Some Elementary Theses on Populism. W: G. Ionescu i E. Gellner (red.), *Populism. Its Meanings and National Characteristics*. London: Weidenfeld & Nicolson, 155-169.
- Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No 6, 22-43.

Zieliński, E. (1995). Referendum w państwie demokratycznym. W: D. Waniek i M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 7-23.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>