

## **Referenda dla obywateli, nie dla partii – postulaty ze spotkania 10.08.2013 r.**

W dniu 10 sierpnia 2013 r. w Łodzi odbyło się zorganizowane przez Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO) spotkanie pod hasłem „Referenda dla obywateli, nie dla partii” z udziałem instytucji i organizacji społecznych (m.in. Krytyka Polityczna, Klub Inteligencji Polskiej, Demokracja Bezpośrednia, Naprawimy To, Zieloni 2004, Młodzi Bezpośredni), NSZZ „Solidarność”, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych. Celem wydarzenia było wypracowanie obywatelskiego stanowiska w sprawie zmian w przepisach o referendach. Na podstawie wypowiedzi uczestników ustalono najważniejsze kwestie i doprecyzowujące pytania. Zgromadzony materiał pozwoli opracować prof. Michałowi Zielenieckiemu z NSZZ „Solidarność” obywatelski projekt ustawy, który następnie zostanie poddany pod dyskusję na kolejnym spotkaniu zainteresowanych organizacji. Każdego, kto uzna poniższe postulaty i pytania za zbyt zawężające, zapraszamy do własnego zdefiniowania dylematów referendalnych. Uwagi, rekomendacje i odpowiedzi na pytania prosimy przesyłać na adres mailowy INSPRO (biuro@inspro.org.pl) do dnia 25 września 2013 r.

Kluczowe dla „uwolnienia” referendów są regulacje dotyczące następujących aspektów:

- a) zakresu spraw, których może dotyczyć referendum;
- b) liczby podpisów obywateli pod wiążącym Sejm wnioskiem o referendum i okresu ich zbierania;
- c) poziomu frekwencji wymaganego do ważności referendum;
- d) inne kwestie (finansowanie kampanii referendalnych, dostęp do mediów itp.).

### **A. REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE:**

#### **A.1. ZAKRES**

Artykuł 125 ust.1 Konstytucji RP stanowi, iż referendum może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Artykuł 235 Konstytucji oraz zdaniem niektórych konstytucjonalistów artykuł 90 wyłączają możliwość inicjatywy obywatelskiej w sprawie referendum dotyczącym zmian w Konstytucji oraz ratyfikacji traktatu międzynarodowego. Artykuł 63 ust.2 ustawy o referendum ogólnokrajowym wyłącza sprawy dotyczące wpływów i wydatków budżetu państwa oraz polityki obronnej i amnestii.

W trakcie spotkania 10 sierpnia zgłoszono wniosek, aby zakres referendum dotyczył „każdej sprawy publicznej”. Uzasadniono to tym, iż aktualnie obowiązujące sformułowanie „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” pozostawia zbyt szerokie pole do interpretacji

przez większość sejmową. Zmiana konstytucji wymaga większości  $\frac{2}{3}$  głosów w Sejmie, co oznacza, że jest przy dzisiejszych podziałach niezwykle trudna.

Zaproponowano, aby katalog wyjątków od tej zasady nie obejmował „wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych”, ponieważ argumentując w złej wierze, każdy wynik referendum można uznać za dotyczący pośrednio budżetu państwa i sprzeciwiać się jego przeprowadzeniu.

**Pytania:**

- A.1.1. Czy zastąpić dotychczasowy zapis określeniem „w każdej sprawie publicznej”?
- A.1.2. Czy z katalogu wyjątków, których nie może dotyczyć wnioski obywatelski o przeprowadzenie referendum usunąć sprawy budżetu, ratyfikacji traktatu międzynarodowego oraz zatwierdzenia zmian w konstytucji?

**A.2. LICZBA PODPISÓW I OKRES ICH ZBIERANIA**

Aktualnie pod niewiążącym Sejm wnioskiem musi się podpisać 500 tys. obywateli. W przypadku wiążącego wniosku „Prawo i Sprawiedliwość” w projekcie zmiany konstytucji proponuje 1 mln podpisów, natomiast „Solidarna Polska” 300 tys. Ze względu na trudności w nowelizowaniu konstytucji, ewentualny błąd może być trudny do naprawienia. Zbyt wysokie wymagania uczyni uprawnienie obywateli martwym. Np. organizatorzy referendum ws. obowiązku szkolnego 6-latków zebrali 977 tys., czyli w świetle propozycji PiS referendum nie mogłoby się odbyć. Natomiast zbyt niski próg może doprowadzi do nadużywania tego instrumentu przez grupy na rzecz partykularnego interesu lub przez taką ich częstotliwość, iż obywatele stracą zainteresowanie uczestnictwem w demokracji bezpośredniej. Także niewłaściwie określony czas zbierania podpisów może być barierą dla wniosków obywatelskich (np. wyznaczenie 30 dni na zebranie nawet 100 tys. podpisów w świetle doświadczeń jest niewykonalne). Aktualnie zbieranie podpisów pod wnioskiem pod referendum ogólnokrajowym nie jest ograniczone w czasie (pod wnioskiem referendum ws. obowiązku szkolnego zbierano je przez blisko 2 lata). Należy się spodziewać, że partie, jeżeli miałyby zgodzić się na „zliberalizowanie” przepisów o referendum, z pewnością spróbują ten czas określić.

**Pytania:**

- A.2.1. Ile podpisów pod wnioskiem o referendum powinno zobowiązywać Sejm do jego ogłoszenia?
- A.2.2. Jaki, jeśli w ogóle, powinien zostać przyjęty okres zbierania podpisów pod wnioskiem?
- A.2.3. Czy liczba podpisów oraz czas ich zbierania mają być określone w konstytucji czy w ustawie?

### A.3. FREKWENCJA

Aktualnie dla ważności referendum ogólnokrajowego wymagana jest frekwencja na poziomie 50% uprawnionych osób. Z uwagi na fakt, iż w sprawy publiczne angażuje się mniej niż połowa wyborców, wymóg ten czyni instytucję referendum ogólnokrajowego martwą. Zniesienie wymogu frekwencji, zwłaszcza w przypadku szerokiego zdefiniowania zakresu referendum oraz niskiego poziomu podpisów pod wiążącym wnioskiem o przeprowadzenie referendum może spowodować ryzyko. Grupy interesu przy wsparciu mediów oraz braku zainteresowania szczegółowym tematem głosowania reszty społeczeństwa będą mogły forsować swoje cele ze szkodą dla dobra publicznego.

#### Pytania:

A.3.1. Jaki wymóg frekwencji jest optymalny dla referendum krajowego?

A.3.2. Jeżeli optymalnym rozwiązaniem jest rezygnacja z frekwencji dla ważności referendum, jakie mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem instytucji referendum należy wprowadzić? Propozycje: zawężenie tematyki referendalnej (np. do spraw „o szczególnym znaczeniu dla państwa”), ustalenie na wysokim poziomie progu podpisów wymaganego pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum.

### A.4. INNE KWESTIE (finansowanie kampanii referendalnej, dostęp do mediów itp.).

#### Pytanie:

A.4.1. Czy przepisy regulujące Europejską Inicjatywę Obywatelską (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=pl>) zawierają rozwiązania, których adaptowanie do polskich warunków jest możliwe i korzystne dla rozwoju demokracji bezpośredniej?

Ponadto w trakcie spotkania padły następujące propozycje, do których prosimy o ewentualne ustosunkowanie się:

1. Wprowadzenie możliwości odwołania się do sądu w przypadku odrzucenia przez Sejm obywatelskiego wniosku o referendum lub nie ogłoszenie referendum w terminie 60 dni od złożenia takiego wniosku.
2. Zastąpienie weta Prezydenta skierowaniem przez Prezydenta ustawy pod referendum. Opcjonalnie, dopiero po odrzuceniu weta przez Sejm, Prezydent powinien mieć prawo skierowania spornej ustawy do rozstrzygnięcia w referendum.
3. Obowiązek przeprowadzenia referendum na wniosek  $\frac{2}{5}$  ustawowego składu Sejmu w sprawie przyjęcia lub odrzucenia przyjętej przez parlament ustawy (podobne rozwiązania funkcjonują w Danii i Szwajcarii).
4. Celem zabezpieczenia przed narzucaniem regionalnych spraw całemu krajowi, w

przypadku ustalenia niskiego progu wymaganych podpisów pod wnioskiem, nie wliczanie podpisów przekraczających dwukrotność udziału ludności danego województwa w ludności kraju do liczby zebranych podpisów pod wnioskiem o referendum.

5. Zakaz łączenia referendów z wyborami celem nie ułatwiania partiom wpływania na wynik referendum.
6. Prawo Sejmu lub Prezydenta do zawieszenia wyników referendum z jednoczesnym rozpisaniem nowych wyborów. Organ nowej kadencji uprawniony byłby do dalszej decyzji, co do wyników referendum.
7. Do komitetów, które zebrały co najmniej 250.000 podpisów pod wnioskiem o referendum stosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących nieodpłatnego dostępu do publicznego radia i telewizji w zakresie prawa do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji promujących referendum.
8. Uproszczenie zbierania danych m.in. polegające na rezygnacji z podawania adresu zamieszkania.
9. Zbieranie podpisów przez Internet (zgłoszono także postulat przeciwny argumentując, iż Internet sprzyja niskiemu stopniowi odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a także marginalizuje wpływ na decyzje obywateli nie posiadających dostępu do Internetu względem tych, którzy są dobrze obeznani z nowymi technologiami komunikacji; podniesiono także zastrzeżenia, co do pewności zabezpieczeń przed fałszowaniem wyników).

## **B. REFERENDUM LOKALNE:**

### **B.1. ZAKRES**

Obok referendów personalnych (odwołujących organy jednostek samorządu terytorialnego) Artykuł 2 ustawy o referendum lokalnym m.in. stanowi, iż dotyczyć ono może „spraw istotnych” wiążących wspólnotę lokalną. Takie sformułowanie pozwala partyjnej większości w organie stanowiącym na uznaniowe interpretacje i blokowanie ogłoszenia referendum. Także orzecznictwo sądów administracyjnych interpretuje powyższy przepis na korzyść lokalnych establishmentów partyjnych (np. odmawiając obywatelom prawa do wniosku o referendum w sprawach, w których decyzję już podjął organ stanowiący).

#### **Pytania:**

B.1.1. Czy zastąpić obecny przepis sformułowaniem „w każdej sprawie publicznej” lub innym? Jeśli tak, to jakim?

B.1.2. Czy wprowadzić katalog wyjątków w zakresie referendum obejmujący zakaz

rozstrzygnięcia w sprawie, której konsekwencje dotyczą innych (sąsiednich) wspólnot lokalnych?

## **B.2. LICZBA PODPISÓW I OKRES ICH ZBIERANIA**

Aktualnie wymagane jest zebranie w ciągu 60 dni podpisów 10% wyborców gminy lub powiatu oraz 5% województwa. Wymóg ten dotyczy zarówno referendum tematycznego jak i „personalnego”. Ponieważ wielu mieszkańców nie figuruje w spisie wyborców, jak pokazuje doświadczenie efektywnie trzeba zebrać podpisy na poziomie ok. 15% liczby mieszkańców. Aktualnie w przypadku referendum krajowego należy zebrać podpisy mniej niż 2% wyborców, bez ograniczenia czasowego w zbieraniu podpisów. W przypadku referendum „personalnego” podnosi się, iż dla zapewnienia stabilności władz lokalnych wymagania dotyczące wniosku o referendum powinny być surowsze, albowiem horyzont strategicznego namysłu o dobru wspólnym skróci się z obecnych 4 lat do 6 miesięcy.

### **Pytanie:**

- B.2.1. Jaka część mieszkańców (%) powinna podpisać wniosek o referendum? W jakim okresie?
- B.2.2. Czy wymagania dla referendum „personalnego” powinny być wyższe niż dla „tematycznego”?
- B.2.3. Czy dla referendum personalnego należy pozostawić aktualne wymagania?

## **B.3. FREKWENCJA**

Aktualnie do ważności referendum lokalnego wymagana jest frekwencja 30%, a w przypadku referendum „personalnego”  $\frac{3}{5}$  frekwencji z ostatnich wyborów. Prezydent Komorowski proponuje zwiększenie wymogu frekwencji do 100% frekwencji w ostatnich wyborach. Wymóg frekwencji do ważności referendum pozwala przeciwnikom referendum na blokowanie ważnych decyzji przez wyzwanie do absencji.

### **Pytania:**

- B.3.1. Czy należy znieść wymóg frekwencji do ważności referendum tematycznego?
- B.3.2. Czy należy znieść wymóg frekwencji do ważności referendum personalnego?

Ponadto w trakcie spotkania padły następujące propozycje, do których prosimy o ewentualne ustosunkowanie się:

1. Referendum personalne powinno być możliwe tylko raz w trakcie kadencji, nie wcześniej, niż 24 miesiące po rozpoczęciu kadencji i nie później niż 12 miesięcy przed jej upływem.
2. W przypadku pozostawienia obecnych wymagań dla referendum personalnego, należy

- wprowadzić zakaz piastowania urzędu wójta/burmistrza/prezydenta dłużej niż dwie kadencje.
3. Wprowadzenie dwóch stałych terminów odbywania referendów lokalnych w jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu roku dla całego kraju (np. druga niedziela października, druga niedziela maja).
  4. W przypadku zniesienia wymogu frekwencji dla ważności referendum tematycznego należy wprowadzić zakaz ich łączenia z wyborami.
  5. W przypadku przyjęcia kontrowersyjnej uchwały, referendum lokalne powinno być obowiązkowo przeprowadzane na wniosek  $\frac{2}{5}$  składu organu stanowiącego w sprawie jej zatwierdzenia, przy czym jeden radny nie mógłby podpisać się pod więcej niż jednym wnioskiem w ciągu roku. Uprawnienie to nie może dotyczyć uchwały budżetowej i absolutoryjnej oraz uchwał personalnych.
  6. W przypadku przyjęcia przez organ stanowiący uchwały w kształcie innym niż wnioskowany przez wójta/burmistrza/prezydenta ma on prawo rozpisania referendum w sprawie zatwierdzenia lub odrzucenia uchwały. Uprawnienie to nie może dotyczyć uchwały budżetowej i absolutoryjnej oraz uchwał personalnych.
  7. Wójt/burmistrz/prezydent mają prawo zawiesić wynik referendum przeprowadzanego na wniosek obywateli, co automatycznie oznacza rozpisanie wyborów na tę funkcję. Nowy wójt/burmistrz/prezydent w terminie 30. dni po objęciu urzędu podejmuje ostateczną decyzję, co do ważności referendum. Dodatkowo, organ stanowiący może zawiesić bezwzględną większością głosów wyniki referendum, co oznacza rozpisanie nowych wyborów do w/w organu.