

I. ARTYKUŁY

ANTONI ROST, LUCJAN ZAWARTOWSKI

W SPRAWIE FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Demokracja jest jednym z najstarszych, a zarazem najbardziej ogólnych i wieloznacznych pojęć dotyczących ustroju państwa. Oznacza ona w dosłownym brzmieniu „władzę ludu” i odnosi się współcześnie do ustroju państw uznających, że najwyższa władza w nich należy do ludu. Idea demokracji rozwijała się już w starożytnej Grecji i z tego okresu pochodzą pierwsze jej określenia jako ustroju, w którym „wolni władają”¹. Do końca XVIII w. przez demokrację rozumiano wyłącznie system bezpośrednich rządów ludu. Gdy w XIX w. nastąpił renesans idei rządów demokratycznych, jej realizacja w praktyce znacznie się różniła od antycznego pierwowzoru. Ze względu na to, że dziewiętnastowieczne państwa obejmowały znaczne terytorium i miliony obywateli, nie był możliwy powrót do bezpośredniego podejmowania decyzji przez wszystkich wolnych obywateli państwa. Jedynym możliwym do przyjęcia ze względów technicznych sposobem sprawowania władzy przez lud było wprowadzenie systemu przedstawicielskiego, polegającego na wykonywaniu zwierzchnictwa narodu poprzez wybieranych przez niego reprezentantów². Demokracja pośrednia, oznaczająca decydowanie o sprawach państwa przez reprezentantów działających w imieniu ogółu obywateli, jest również obecnie podstawowym sposobem sprawowania władzy we współczesnych państwach demokratycznych tak burżuazyjnych, jak i socjalistycznych. System reprezentacji szczególnie szeroko rozwinięty jest w państwach socjalistycznych; nie ogranicza się ona bowiem do parlamentu działającego jako najwyższy organ państwowy, ale rozwinięta jest na wszystkich szczeblach administracyjnego podziału kraju. Można by wprawdzie uznać system przedstawicielski za niższy stopień demokracji, gdyż nie zapewnia on rzeczywistej pełnej zgodności działania reprezentantów z wolą i interesami wszystkich reprezentowanych, jednakże, jak już wyżej wskazano, z praktycznego punktu widzenia jest jedynie możliwy do przyjęcia. W związku z tym powinien być jednak w miarę możliwości uzupełniany formami demokracji bezpośredniej. Tak też wypowiedział się w tej

¹ Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 125.

² S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 206.

sprawie Lenin, pisząc: „Nie wolno w sposób 'zasadniczy wiązać 'zwycięstwa socjalizmu z zastąpieniem parlamentaryzmu bezpośrednim ustawodawstwem ludowym"³. Leninowski ideał demokracji socjalistycznej opiera się na postulatcie uzupełniania systemu przedstawicielskiego „instytucjami prostej i bezpośredniej demokracji"⁴ i „łączenia zasad parlamentaryzmu z zaletami prostej i bezpośredniej demokracji"⁵.

Niestety, brak w literaturze nie tylko jednolitej i powszechnie przyjmowanej definicji demokracji bezpośredniej, ale nieliczne są w ogóle próby wyraźnego określenia, co to pojecie oznacza. W praktyce natomiast występują bardzo różne rozumienia pojęcia „demokracja bezpośrednia", o czym świadczą różnice w katalogu jej form, podawanym przez różnych autorów. Stąd też, przy istniejących niejasnościach terminologicznych, przed przystąpieniem do dalszych rozważań konieczne jest ustalenie znaczenia pojęcia demokracji bezpośredniej.

Można spotkać się z rozumieniem pojęcia demokracji bezpośredniej jako wszystkich form bezpośredniego „udziału obywateli w rządzeniu"⁶. Podobnie wypowiadają się inni autorzy, określając demokrację bezpośrednią jako bezpośrednie podejmowanie przez lud decyzji⁷. Rozwiniętą definicję podaje F. Siemieński, który określa demokrację bezpośrednią jako „takie formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, w którym lud jako całość (suweren) lub też ludność danej jednostki organizacyjno-terytorialnej w sprawach lokalnych — podejmuje decyzje ostateczne, wiążące podległe mu organy państwowe i poszczególnych obywateli, w których zatem lud występuje jako najwyższy organ państwowy"⁸ i zalicza do tych form referendum ludowe, inicjatywę ludową i zgromadzenia obywateli podejmujące decyzje w sprawach lokalnych. Zgadzając się w zasadzie z podaną definicją uważamy jednak, że inicjatywa ludowa,

³ W. I. Lenin, *Projekt programu naszej partii*, w: *Dziela*, t. IV, s. 247.

⁴ W. I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1949, s. 452.

⁵ W. I. Lenin, *Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową*, w: *Dziela*, t. XXVI, s. 87.

⁶ W ten sposób formułuje definicję E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1968, s. 107. Wydaje się jednak, że podając taką definicję pozostaje z nią jednocześnie w sprzeczności, zaliczając do form demokracji bezpośredniej takie instytucje, w których trudno dostrzec element bezpośredniości lub udziału w rządzeniu, czyli udziału w podejmowaniu decyzji.

⁷ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 233; podobnie A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 82; J. Romul, *Teoria państwa i prawa*, cz. I, Poznań 1971, s. 34, który jednak jest chyba niekonsekwentny zaliczając do form demokracji bezpośredniej także „udział czynnika społecznego". Autor wprowadzie nie wyjaśnia, co pod tym określeniem rozumie, ale można przypuszczać, że obejmuje nim także instytucje wcale nie polegające na podejmowaniu decyzji przez lud.

⁸ E. Siemieński, *Organizacja i funkcjonowanie aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 206.

choć z reguły wiąże się z instytucją referendum, nie oznacza podejmowania przez lud decyzji ostatecznie wiążących. Wykonanie inicjatywy ludowej nie ma bowiem cech decyzji ostatecznej, jest to jedynie decyzja w sprawie przedstawienia wniosku, o którego zasadności i słuszności ma zadecydować albo organ przedstawicielski albo też cała ludność w drodze referendum, które jest już jednak odrębną instytucją. Moc wiążąca inicjatywy ludowej polega jedynie na powstaniu obowiązku rozpatrzenia przedstawionego projektu i podjęcia w jego sprawie decyzji merytorycznej. Jest to zresztą zrozumiałe, gdyż inicjatywa ludowa może być wykonana przez mniejszość wyborców i już choćby dlatego nie może być równoznaczna z uchwaleniem ustawy. Dlatego też uważamy, że demokracja bezpośrednia odnosi się do określenia tych wszystkich form sprawowania władzy, które:

- 1) prawnie lub faktycznie przysługują każdemu bezpośrednio zainteresowanemu obywatelowi, posiadającemu prawa wyborcze;
- 2) umożliwiają wypowiedzenie się w sprawach państwowych lub lokalnych o charakterze społecznym;
- 3) gwarantują, iż stanowisko większości jest równoznaczne z podjęciem w danej sprawie decyzji, wiążącej organy państwowe i obywateli.

Bardzo często można się jednak spotkać z przytaczaniem w literaturze różnorodnych innych form demokracji bezpośredniej, które tym kryteriom nie odpowiadają, które w szczególności nie zawierają w sobie elementu władzości ludu. Uważamy, że form tych, które omówimy w dalszej części artykułu, nie można uważać za formy demokracji bezpośredniej w jej właściwym rozumieniu. O ile bowiem demokracja bezpośrednia oznacza tyle, co „bezpośrednie decydowanie”, czyli podejmowanie władczych, merytorycznych, ostatecznych decyzji, to formy pozostałe można określić jako „bezpośredni wpływ” i taki podział przyjmujemy w niniejszym opracowaniu. Formami bezpośredniego wpływania mas pracujących na bieg spraw państwowych i społecznych są w naszym rozumieniu wszystkie te formy, które:

- 1) prawnie lub faktycznie dostępne są dla każdego bezpośrednio zainteresowanego obywatela korzystającego z praw wyborczych;
- 2) umożliwiają wyrażenie opinii w sprawach państwowych lub lokalnych o charakterze społecznym;
- 3) gwarantują dotarcie wyrażonej opinii w nie zmienionej postaci do organów podejmujących decyzje.

Niewątpliwie najważniejszą obecnie formą demokracji bezpośredniej w znaczeniu bezpośredniego decydowania jest referendum stanowiące⁹, jedyna obecnie forma umożliwiająca każdemu obywatelowi

⁹ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 47, wyraża wątpliwości, czy referendum jest formą bezpośrednich rządów ludu, „gdyż w bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych powinna się mieścić

wypowiedzenie się w sprawach całego państwa z głosem decydującym. Referendum ma zatem charakter bardzo demokratyczny, może jednak ulegać wynaturzeniom, np. przeradzać się w akt poparcia dla określonej osoby w jej walce z parlamentem, jak miało to miejsce we Francji V Republiki. W rezultacie może się zdarzyć, że nie tylko wielu biorących udział w referendum nie zna treści aktu prawnego stanowiącego przedmiot głosowania, ale nawet ta część głosujących, która zapoznała się z projektem, zajmuje stanowisko na podstawie innych motywów niż swój stosunek do przedstawionego problemu¹⁰. W państwach socjalistycznych referendum jest rzadko stosowane, jednakże w ostatnich latach obserwuje się postęp w tym zakresie. W formie referendum uchwalane były nowe konstytucje Bułgarii i NRD; konstytucja bułgarska przewiduje możliwość stosowania referendum nawet na najniższych szczeblach podziału administracyjnego państwa. Dyskusyjna jest możliwość przeprowadzenia referendum w tych państwach socjalistycznych, których konstytucje wyraźnie tego nie przewidują, jak to ma miejsce m.in. w Polsce. Wydaje się jednak, że wątpliwości te mogą dotyczyć jedynie dopuszczalności referendum stanowiącego, nie odnoszą się natomiast do referendum o charakterze konsultatywnym. Wynika to z postanowienia art. 5 Konstytucji PRL, zgodnie z którym wszystkie organy władzy zobowiązane są opierać się na czynnym współdziałaniu mas ludowych i uwzględniać słuszne wnioski i życzenia obywateli. Referendum opiniodawcze jest formą umożliwiającą w stosunkowo pełnym stopniu zapoznanie się ze stanowiskiem mas w określonej sprawie, jest więc instytucją służącą realizacji postanowienia konstytucyjnego i w pełni z nim zgodną. Nie ma więc, naszym zdaniem, przeszkód w przeprowadzeniu referendum o charakterze konsultatywnym z prawnego punktu widzenia¹¹. Jednocześnie wynik takiego referendum, choć nie będzie miał znaczenia decydującego z prawnego punktu widzenia, politycznie wiązać będzie organy władzy w sposób decydujący i parlament, który konstytucyjnie jest zobowiązany do działania zgodnego z wolą wyborców, nie będzie mógł w praktyce podjąć innej decyzji, niż zgodna z wynikami referendum. Instytucja ta w państwie socjalistycznym jest więc, naszym zdaniem, niezależnie od jej prawnego charakteru, stanowiącego czy opiniodawczego, formą bezpośredniego decydowania.

Podobny charakter ma plebiscyt, rozumiany jako głosowanie ludowe w sprawie przynależności państwowej danego terytorium, ustalenia formy państwa czy rozstrzygnięcia innych ważnych spraw państwowych.

cić możliwość kształtowania treści decyzji stosownie do woli i zapatrywań decydującego".

¹⁰ M. Sobolewski, op. cit., s. 47 - 48.

¹¹ Podobnie F. Siemieński, op. cit., s. 201; J. Zakrzewska, *Prawo państwowe PRL*, Warszawa 1964, s. 79 - 80.

Poza wymienionymi formami o zasięgu najczęściej ogólnonarodowym, które zresztą w Polsce nie występują w praktyce, choć naszym zdaniem nie ma ku temu przeszkód prawnych ani tym bardziej politycznych, formami bezpośredniego decydowania są, jak wskazuje na to wielu autorów, lokalne zebrania mieszkańców, mające uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach merytorycznych istotnych dla danej jednostki terytorialnej. W Polsce taki charakter mają zebrania wiejskie¹². Na zebraniach tych omawia się m.in. sprawy istotne dla mieszkańców wsi i podejmuje uchwały wiążące. Zakres spraw, które mogą być przedmiotem zebrania jest bardzo szeroki, a ustawa o radach narodowych wymienia jedynie zagadnienia, które należy „w szczególności” omawiać, przewiduje ponadto możliwość przekazania przez GRN dodatkowych kompetencji, w tym nawet gromadzenia środków finansowych ze źródeł społecznych na realizację uchwał zebrania¹³. Ponieważ uczestniczyć w nim mogą wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający prawa wyborcze, uznać należy, iż instytucja ta jest formą bezpośredniego decydowania.

Są to naszym zdaniem jedyne formy bezpośredniego decydowania, a więc demokracji bezpośredniej, które mogą mieć zastosowanie w państwie socjalistycznym. Można jednak spotkać się w literaturze z uznaniem za formy demokracji bezpośredniej także całego kompleksu instytucji związanych z powoływaniem i istnieniem różnorodnych organów przedstawicielskich. Wymienia się takie instytucje, jak: wybory organów ludowego przedstawicielstwa, wybory sądów ludowych, zgłaszanie kandydatów, obowiązek składania sprawozdań przez przedstawicieli, nakazy wyborców, prawo odwoływania deputowanych¹⁴.

Wydaje się, że kierując się przyjętymi w niniejszym opracowaniu kryteriami instytucji tych nie można uznać za formy demokracji bezpośredniej. Wysuwanie kandydatur czy akt wyboru nie oznaczają bowiem podejmowania merytorycznych decyzji w sprawach państwa i jego rozwoju. Przez «podjęcie decyzji w sprawie personalnego składu organów; przedstawicielskich co najwyżej pośrednio wpływa się na styl ich pracy, nawet nie na jej merytoryczne kierunki, te ostatnie są bowiem uzależnione zgodnie z socjalistyczną koncepcją reprezentacji od woli i interesów wyborców. Wybory wszelkiego rodzaju i związane z nimi instytucje są zresztą organiczną częścią systemu demokracji pośredniej, trudno więc uznać je za element demokracji bezpośredniej. Nieco inaczej przedstawia się

¹² Wskazuje na to R. Binkiewicz, *Demokratyzm działania na wsi*, Gosp. i Adm. Ter. 1965, nr 2 s. 45; Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 238; F. Siemiński, op. cit., s. 206; E. Zieliński, op. cit., s. 116; mówił też o tym S. Zawadzki na sesji zakładów prawa państwowego w Warszawie w 1972 r.

¹³ Art. 94 ustawy o radach narodowych z 25 I 1958 r. (tekst jednolity Dz. U. 1973, nr 47, poz. 277).

¹⁴ L. Wojewodin, D. L. Złatopolskij, N. J. Kupric, *Gosudarstwiennoje prawo zarubieżnych socjalistycznych stran*, Moskwa 1972, s. 121.

sprawa, jeśli rozumieć pod pojęciem wyborów także kampanię wyborczą i toczące się w jej ramach dyskusje nad wytyczeniem programu działania organów władzy, jak rozumie to Z. Jarosz¹⁵. Wówczas niewątpliwie jest to forma bezpośredniego wpływania jako powszechna konsultacja, nie jest to jednak demokracja bezpośrednia, czyli bezpośrednie decydowanie. Nie wydaje się także, by do demokracji bezpośredniej mógł być zaliczony obowiązek składania sprawozdań deputowanych z ich działalności. Poprzez samo wysłuchanie sprawozdania wyborcy nie wywierają żadnego wpływu nie tylko na sprawy ogólnopństwowe czy lokalne, ale nawet na deputowanego. Jest to forma zbliżająca demokrację pośrednią do bezpośredniej, ale z pewnością nie może być uznana za przejaw demokracji bezpośredniej, skoro jest ściśle związana z demokracją pośrednią i z niej wynika. Jeżeli natomiast złożenie sprawozdania połączone jest z dyskusją nad nim, ze sprecyzowaniem i uchwaleniem dla przedstawiciela tzw. *nakazów*, czyli poleceń wyborców, wówczas wywiera to niewątpliwie wpływ na działalność mandatariusza. Nie jest to jednak decydowanie, gdyż polecenie wyborców wiąże deputowanego, ale jednocześnie wyborcy nie mają prawa domagania się od niego bezwzględnej realizacji nakazu. Jest on bowiem w organie przedstawicielskim reprezentantem jedynie części ludności zamieszkującej terytorium podległe władzy tego organu i stąd treść polecenia swoich wyborców musi organowi temu przedstawić i dołożyć starań o jego załatwienie, jednakże organ, który musi uwzględniać interesy także innych grup ludności, biorąc pod uwagę również interesy ogólnopństwowe, nie ma obowiązku polecenia zrealizować. Dlatego też polecenie wyborców ma charakter względnie wiążący i może być zaliczone do form bezpośredniego wpływania. Natomiast postulaty pochodzące od mniejszości bądź pojedynczych wyborców, składane przez nich na ręce przedstawiciela wnioski, trudno uznać za instytucję stwarzającą możliwość bezpośredniego wpływu na podejmowanie decyzji, gdyż z prawnego punktu widzenia mają one charakter zbliżony do dezyderatów i właściwie od oceny przedstawiciela zależy, czy uzna je za słuszne i będzie podejmował starania o ich pozytywne załatwienie¹⁶. Nie można natomiast uznać za przejaw bezpośredniego decydowania ani nawet wpływania aktu odwołania przedstawiciela, który stanowi *actus contrarius* w stosunku do wyborów. Nie ma tu również elementu wpływania na sprawy merytoryczne.

Dość powszechnie wskazuje się na konsultacje ludowe jako sposób bezpośredniego udziału obywateli w wypełnianiu funkcji państwowych¹⁷. Jak wskazuje J. Kolczyński, system ludowych konsultacji ma

¹⁵ Z. Jarosz, op. cit., s. 8.

¹⁶ Por. F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 133.

¹⁷ J. Kolczyński, *Państwo socjalistyczne — jedność demokracji pośredniej i bezpośredniej*, Nowe Drogi 1960, nr 7, s. 108; M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji*

nawet przewagę nad referendum, które „sprowadza udział obywateli wyłącznie do aprobaty lub dezaprobaty projektu ustawodawczego”¹⁸. Konsultacja pozwala natomiast na zaprezentowanie własnego zdania i własnych argumentów. Teza ta jest o tyle dyskusyjna, że referendum może mieć formę szczegółowych pytań, a tym samym może umożliwić nie tylko przedstawienie stanowiska generalnie pozytywnego albo negatywnego wobec kwestii stanowiącej przedmiot referendum, ale także wyrażenie stosunku obywatela do poszczególnych zagadnień cząstkowych tej kwestii. Niemniej jednak ludowa konsultacja przy wprowadzaniu ważniejszych aktów prawnych i podejmowaniu innych ważkich decyzji państwowych ma niewątpliwie niezwykle istotne znaczenie. Aby jednak można uznać ją za formę bezpośredniego wpływania, musi być prowadzona w sposób rzeczywiście umożliwiający wypowiedzenie się wszystkim zainteresowanym obywatelom. Nie sądzimy jednak, by formą bezpośredniego wpływu mogły być tylko dyskusje ogólnonarodowe. Istnieje szereg zagadnień bardzo szczegółowych, dotyczących i interesujących tylko określone grupy zawodowe, terytorialne i inne, a jednocześnie mających dla nich duże znaczenie. Zagadnienia takie powinny być również przedmiotem konsultacji, ograniczonych jednak w zasadzie do zainteresowanych środowisk. Konsultacje ogólnonarodowe natomiast powinny dotyczyć spraw ważnych dla całego narodu.

Wątpliwości budzi zaliczanie do demokracji bezpośredniej działalności komisji rad narodowych¹⁹. Wprawdzie w ich skład mogą prócz radnych wchodzić także osoby spoza rady narodowej, jednakże cały skład komisji powoływany jest przez samą radę. W konsekwencji zatem nie tylko nie każdy zainteresowany może brać udział w pracach komisji, ale nawet powołanie w jej skład następuje nie w drodze wyborów bezpośrednich, lecz pośrednio: wybrana w bezpośrednim głosowaniu rada powołuje komisję. Ponadto komisje nie mają obecnie żadnych uprawnień władczych. W tej sytuacji są one niewątpliwie ważną formą włączania mas do udziału w rządzeniu, ale brak im zarówno elementu władzy, jak i bezpośredniości.

Również komitety blokowe, komisje lokalowe, podatkowe i kolegia do spraw wykroczeń²⁰ nie mogą być uznane za formy mające cechę bezpośredniości. Komitety blokowe są wybierane przez mieszkańców i zgodnie z ustawą stanowią „stałą reprezentację mieszkańców”²¹, są więc **typu** *prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 4, s. 30 - 34; T. Langer, Formy państwa socjalistycznego, Poznań 1972, s. 75; J. Zakrzewska, op. cit., s. 79; E. Zieliński, op. cit., s. 112.*

¹⁸ J. Kolczyński, op. cit., s. 108.

¹⁹ Stanowisko takie reprezentują: J. Kolczyński, op. cit., s. 111; J. Zakrzewska, op. cit., s. 79; E. Zieliński, op. cit., s. 113.

²⁰ J. Kolczyński, op. cit., s. 111; E. Zieliński, op. cit., s. 115 - 116.

²¹ Art. 87 ustawy o radach narodowych z 25 I 1958 r. (tekst jednolity Dz. U. 1973, nr 47, poz. 277).

pową instytucją demokracji pośredniej. W ramach samorządu mieszkańców mogą jednak występować także formy demokracji bezpośredniej. Ma to miejsce np. w Rumunii i Bułgarii, gdzie podejmowanie decyzji w najistotniejszych sprawach dotyczących mieszkańców zastrzeżone jest dla ogólnych zebrań, a organy samorządu zajmują się jedynie realizacją przyjętych uchwał. Podobnie przedstawia się sprawa w Jugosławii, gdzie ogólne zebranie mieszkańców może podjąć nawet uchwałę o przeprowadzeniu referendum na swoim terenie²². W Polsce do tej pory samorząd mieszkańców nie miał właściwie wcale elementu bezpośredniości, gdyż jego funkcjonowanie opierało się w praktyce na istnieniu komitetów, natomiast zebrania ogólne w zasadzie zwoływane były tylko w związku z potrzebą przeprowadzenia nowych wyborów. Obecnie stworzone zostały możliwości znacznego wzrostu roli samorządu i zaktywizowania ogółu mieszkańców. Postawiono przed samorządem bardzo rozległe zadania, określając szczegółowo również jego uprawnienia. Ramowy regulamin samorządu mieszkańców przewiduje m.in. organizowanie zebrań mieszkańców, na których omawiane będą podstawowe problemy osiedla i bloku²³. Wynika stąd, że jeśli nawet zebrania ogólne nie będą miały prawa decydowania, to w każdym razie będzie to forma bezpośredniego wpływu. Jeżeli możliwości stworzone przez nowe przepisy zostaną w pełni wykorzystane w praktyce, będzie to kolejny poważny krok w rozwoju bezpośrednich form oddziaływania obywateli na sprawy społeczne. Natomiast komisje lokalowe, podatkowe i kolegia nie są nawet wybierane, lecz powoływane i odwoływane przez radę narodową bądź jej prezydium²⁴. Wprawdzie E. Zieliński uważa, że „wybieralność nie jest argumentem przeciw”, gdyż istnieje „podstawowe założenie, że mogą i powinni w nich uczestniczyć wszyscy obywatele, a wybieralność ich podyktowana jest jedynie względami organizacyjnymi”²⁵, ale argument ten nie jest dostatecznie przekonujący. O wprowadzeniu systemu przedstawicielskiego jako zasadniczego sposobu sprawowania rządów demokratycznych w ogóle zdecydowały względy organizacyjne, praktyczne. Niezależnie jednak od przyczyn, które na to wpłynęły, nie jest to już demokracja bezpośrednia. Uważamy bowiem, że nie ma demokracji bezpośredniej.

²² T. Fuchs, *Samorząd mieszkańców miast w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1973, s. 77 - 78.

²³ § 24 ust. 1 Ramowego Regulaminu Samorządu Mieszkańców, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Państwa z 21 V 1973 r. w sprawie ramowego regulaminu (statutu) samorządu mieszkańców w miastach (MP 1973 r. nr 24, poz. 147).

²⁴ § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z 25 III 1959 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania komisji lokalowych oraz kolegiów do spraw lokalowych (Dz. U. 1959, nr 23 poz. 149); art. 5 ust. 2 i 3 zarządzenia Ministra Finansów z 19 XII 1956 r. w sprawie trybu powoływania komisji podatkowych (MP 1956 nr 196 poz. 1237).

²⁵ E. Zieliński, op. cit., s. 115 - 116.

niej ani nawet bezpośredniego wpływania, jeśli nie ma (możliwości bezpośredniego wypowiedzenia się przez każdego obywatela, niezależnie od pełnionych przez niego funkcji, w każdej interesującej go sprawie społecznej).

Nie wydaje się również, by można traktować samorząd robotniczy jako formę demokracji bezpośredniej, jak uważają niektórzy autorzy²⁶. Wprawdzie ustawa o samorządzie robotniczym stwierdza, że załogom przedsiębiorstw państwowych przysługuje prawo kontroli i nadzoru nad działalnością przedsiębiorstwa i podejmowania decyzji „w zasadniczych sprawach dotyczących działalności i rozwoju przedsiębiorstwa”²⁷, ale jednocześnie ta sama ustawa stanowi, iż załogi realizują to prawo poprzez organy samorządu robotniczego. Jest to więc znów typowa demokracja pośrednia, polegająca na sprawowaniu władzy poprzez wybieralne częściowo bezpośrednio (członkowie Rady Robotniczej i Rady Zakładowej), częściowo pośrednio (członkowie egzekutywy Komitetu Zakładowego PZPR, przedstawiciele ZMS, ZSMW, organizacji technicznych) organy. Mogłyby być formą demokracji bezpośredniej ogólne zebrania pracowników, jeśli zostałyby wyposażone w prawo omawiania istotnych dla zakładu zagadnień i merytorycznego rozstrzygnięcia tych spraw. Aktualnie obowiązująca ustawa nie przewiduje jednak takiej instytucji.

Nie jest formą demokracji bezpośredniej także wyrażanie poglądów przez obywateli za pośrednictwem organizacji politycznych i społecznych²⁸. Organizacje zajmują wprawdzie i prezentują na zewnątrz swoje stanowisko w określonych sprawach, ale stanowisko to nie zawiera przedstawienia poglądu każdego członka, lecz stanowi syntezę poglądów większości. W ten sposób zdarzyć się może, że zdanie minimalnie mniejszej części członków organizacji nie zostanie przez nią zaprezentowane, ponieważ organizacja nie podejmuje sama decyzji, lecz przekazuje swoje stanowisko, często przy zachowaniu drogi instancyjnej w samej organizacji do odpowiednich organów. Trudno mówić tu nie tylko o decydowaniu, ale nawet o bezpośrednim wpływaniu obywateli wyrażających swe poglądy w ramach organizacji. Władze organizacji stanowią bowiem reprezentację członków i również w tym zakresie występują jako przedstawiciel wszystkich zrzeszonych.

Podobnie, gdy idzie o ocenę z punktu widzenia kryteriów demokracji bezpośredniej, przedstawia się wypowiedzanie swych poglądów na łamach prasy. Nie każdy obywatel potrafi właściwie wypowiedzieć się w formie pisemnej, nie ma też gwarancji, że redakcja list wykorzysta. Stąd też wydaje się, że trudno byłoby przyjąć, iż instytucja ta spełnia pierwszy

²⁶ J. Zakrzewska, op. cit., s. 79; E. Zieliński, op. cit., s. 115 - 116.

²⁷ Art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie robotniczym z 20 XII 1958 r. (Dz. U. 1958 nr 77 poz. 397).

²⁸ J. Zakrzewska, op. cit., s. 78.

z podanych przez nas warunków — wymóg praktycznej dostępności dla każdego obywatela. Najczęściej zresztą wypowiedzi prasowe przybierają formę krytyki prasowej²⁹, czyli jednej z form kontroli społecznej.

Zaliczanie do form demokracji bezpośredniej kontroli ludowej³⁰ budzi również zastrzeżenia. Przede wszystkim trudno przyjąć, iż demokracja bezpośrednia obejmuje np. pośrednie formy kontroli społecznej, jak np. działalność komisji rad narodowych, organizacji społecznych czy komitetów rodzicielskich. Jeśli natomiast chodzi o kontrolę ludową sprawowaną bezpośrednio poprzez instytucję skarg, również można mieć wątpliwości wynikające z faktu, iż kontrola w ogóle polega jedynie na sprawdzaniu zgodności działania kontrolowanego z prawem i innymi aktami, do których jest on zobowiązany się stosować; nie obejmuje natomiast uprawnień do nakazania kontrolowanemu zmiany w jego działaniu. Obywatel, który doszedł do wniosku, że w działaniu określonej jednostki organizacyjnej występuje taka niezgodność, może wystąpić ze skargą do organu wyższego stopnia. Skarga taka stanowi jednakże dla organu podejmującego decyzję jedynie wniosek, który musi zostać rozpatrzony. Nawet w przypadku pozytywnego załatwienia skargi i zobowiązania organu, którego ona dotyczy, do dokonania odpowiednich zmian w jego działaniu, wpływ obywatela nie będzie bezpośredni, lecz dokona się za pośrednictwem innego organu.

Formą bezpośredniego wpływania jest natomiast instytucja wniosków obywateli. O ile bowiem skarga jest formą kontroli społecznej i wnosi się ją przeciw aktom dokonany lub sytuacjom istniejącym, o tyle wniosek jest formą inicjatywy społecznej, nie zawierającą elementu niezadowolenia i nie stawiającą konkretnych zarzutów. Wniosek zawiera postulaty obywateli skierowane ku przyszłości, które prawnie mają charakter zbliżony do dezyderatów: nie wiążą organu co do sposobu i kierunku rozstrzygnięcia sprawy, nakładają natomiast obowiązek rozpatrzenia wniosku i ustosunkowania się do niego. Z reguły wnioski wnoszone są w interesie społecznym i dotyczą spraw ogólnych, a składa się je bezpośrednio do organów właściwych ze względu na ich przedmiot. Wniosek wystąpić może nawet w formie zbliżonej do inicjatywy ludowej, jeśli podpisany zostanie przez grupę obywateli i będzie dotyczył np. wydania określonych przepisów lokalnych czy nawet ustawy. Zgodnie z art. 5 pkt 2 i 73 konstytucji wniosek taki musi zostać rozpatrzony przez właściwe organy. Niemniej jednak wniosek nie ma takiego znaczenia prawnego, jak inicjatywa ludowa, gdyż jego złożenie nie musiałoby spowodować automatycznie przystąpienia Sejmu do jego rozpatrzenia w trybie

²⁹ J. Zakrzewska, op. cit., s. 78.

³⁰ E. Zieliński, op. cit., s. 114; J. Zakrzewska, op. cit., s. 78 zalicza tutaj system skarg i zażaleń, co wydaje się o tyle wątpliwe, że zażalenie jest jedynie środkiem odwoławczym od decyzji administracyjnej nie kończącej sprawy.

przewidzianym w regulaminie dla uchwalania ustaw. Wniosek taki mógłby stać się przedmiotem obrad prezydium Sejmu i komisji co do jego zasadności i celowości i w przypadku negatywnego stanowiska tych organów debata mogłaby się na tym zakończyć.

Można by się także zastanowić, czy umożliwiła bezpośrednio wpływanie na decyzje państwowe wprowadzona w 1971 r. audycja telewizyjna „Trybuna Obywatelska”. Funkcjonowała ona w sposób zbliżony do instytucji zapytań i interpelacji, które mógł złożyć każdy obywatel telefonicznie lub pisemnie. Uwzględniając przyjęte w niniejszym artykule kryteria, rozstrzygnąć trzeba, czy „Trybuna Obywatelska” umożliwiała wypowiedzenie się w określonych sprawach, przedstawienie swojego stanowiska. Z pewnością nie było to możliwe w sposób opisowy; można jednak dać wyraz swoim poglądom odpowiednio formułując pytanie — i w istocie z wielu pytań można było zorientować się, jakie w danej sprawie jest stanowisko ich autora. Należy również przyjąć, że stanowisko to docierało do czynników podejmujących decyzje, gdyż w audycjach uczestniczyli kompetentni przedstawiciele władz partyjnych i państwowych, a ponadto z uwagi na wielką popularność tej audycji, jej przebieg był niewątpliwie znany większości uprawnionych do decydowania bądź współdecydowania w sprawach będących przedmiotem „Trybuny”. Można więc uznać „Trybunę Obywatelską” za jedną z form bezpośredniego wpływania, ważną ze względu na jej zasięg.

Formą pośrednią między bezpośrednim decydowaniem a bezpośrednim wpływaniem jest naszym zdaniem inicjatywa ludowa. Polega ona, jak już wyżej wskazaliśmy, na podjęciu decyzji przez obywateli, decyzja ta nie ma jednak charakteru ostatecznego. Ostateczną decyzję podejmuje organ przedstawicielski albo ludność w referendum. Teoretycznie można przyjąć, że inicjatywa ludowa może występować w charakterze zbliżonym do bezpośredniego wpływania, gdy stanowi wniosek stosunkowo małej liczby wyborców bądź w charakterze zbliżonym do bezpośredniego decydowania, gdy stanowiłaby wniosek większości uprawnionych obywateli. Różnica polegałaby na stopniu politycznego związania organu wnioskiem ludowym. W Polsce, podobnie jak w innych państwach socjalistycznych, inicjatywa ludowa w swym tradycyjnym kształcie nie ma zastosowania, choć pewne jej elementy mogą wystąpić w instytucji wniosków obywateli.

Na podstawie dotychczasowych rozważań jako możliwe do przyjęcia w państwie socjalistycznym widzimy następujące formy demokracji bezpośredniej (bezpośredniego decydowania): referendum ludowe o różnym charakterze i na różnych szczeblach, lokalne zgromadzenia mieszkańców mające prawo stanowienia w istotnych sprawach danej zbiorowości (i odpowiednio ogólne zebrania załóg przedsiębiorstw państwowych, również wyposażone w prawo decydowania). Jako formę o charakterze pośrednim, prawnie zbliżoną jednak raczej do bezpośredniego wpływania

aniżeli decydowania, uznajemy inicjatywę ludową. I wreszcie jako instytucje bezpośredniego wpływu uznajemy nakazy (polecenia) wyborców dla deputowanych, konsultacje ludowe (ogólnonarodowe i środowiskowe dyskusje, w tym kampanię programowo-wyborczą), wnioski obywateli, „Trybunę Obywatelską” i niektóre formy samorządu mieszkańców.

Pośród wymienionych wyżej form bezpośredniego decydowania przez lud najważniejszą i właściwie jedyną instytucją tego rodzaju w Polsce są zebrania wiejskie. Znacznie bardziej rozbudowana jest inna forma bezpośredniego oddziaływania obywateli na sprawy społeczne — bezpośrednie wpływanie, w ramach którego występują wnioski obywateli, konsultacje ludowe, polecenia wyborców dla przedstawicieli, ogólne zebrania mieszkańców w ramach samorządu.

Rozwój i pogłębianie różnorodnych form bezpośredniego oddziaływania mas na rozstrzyganie spraw państwowych na różnych szczeblach ma bardzo istotne znaczenie społeczne. Wprawdzie demokracja socjalistyczna charakteryzuje się istnieniem szeregu instytucji zbliżających demokrację pośrednią do bezpośredniej, jest to jednak nadal demokracja przedstawicielska i postulat W. I. Lenina o konieczności uzupełniania jej instytucjami demokracji bezpośredniej, choćby tylko w sensie „bezpośredniego wpływu” pozostaje zawsze aktualny. Możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się przez każdego obywatela w każdej interesującej go sprawie ze świadomością, że głos ten będzie w jakimś stopniu wzięty pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, ma poważne znaczenie psychologiczne, jest najlepszą drogą do uświadomienia masom pracującym roli, jaką w państwie spełniają, do wytworzenia poczucia współodpowiedzialności za wszystko, co się wokół nich dzieje.

Dlatego też postulować należy wprowadzanie i wykorzystywanie instytucji referendum dla rozstrzygania najważniejszych spraw państwowych. Referendum powinno być poprzedzone szeroką, ogólnonarodową dyskusją by głosujący wiedzieli, na co oddają głos i byli do swego zdania w pełni przekonani. W miarę możliwości, referendum lub instytucje zbliżone, na wzór innych państw socjalistycznych, warto byłoby stosować także na szczeblach niższych. Instytucję tę należałoby jednak stosować tylko w sprawach rzeczywiście najistotniejszych, by uniknąć zbyt częstego wzywania obywateli do głosowania, co w konsekwencji powoduje minimalną frekwencję³¹. Nie ma też powodów, które przemawiałyby przeciwko wprowadzeniu instytucji inicjatywy ludowej. Prawdopodobnie nie znalazłaby ona w praktyce szerszego zastosowania, lecz nie znaczy to, że jej prawne wprowadzenie byłoby zbyteczne. Podobnie instytucja odwołania radnego nie jest w praktyce stosowana, lecz nikt nie wyciąga stąd wniosku,

³¹ M. Sobolewski, op. cit., s. 45, podaje za D. Schindlerem, że często w referendach szwajcarskich, które odbywają się kilkadziesiąt razy w roku, uczestniczy 30 - 40% uprawnionych.

że jest ona niepotrzebna. Lud pracujący jako suweren powinien mieć prawo bezpośredniego wnoszenia projektu ustawy, jeśli zechciałby to uczynić (mimo istnienia pewnych możliwości w tym względzie związanych z kierowniczą rolą partii komunistycznej). Należałoby także postulować przekazanie niektórych uprawnień samorządu robotniczego ogólnemu zebraniu załogi przedsiębiorstwa.

W dalszym ciągu trzeba rozwijać również formy bezpośredniego wpływu na sprawy państwa. Są one wprawdzie stosunkowo dobrze rozwinięte, a ostatnie decyzje w sprawie rozwoju samorządu mieszkańców, stanowiące realizację uchwał VI Zjazdu PZPR, świadczą o stałej tendencji do ich rozszerzania, niemniej jednak i tu istnieje jeszcze wiele do zrobienia. Wydaje się, że przede wszystkim należy jednak skoncentrować się na lepszym wykorzystaniu już istniejących form, podniesieniu jakości ich realizacji, niż na wprowadzaniu nowych. Zadbać należy o wzmocnienie więzi przedstawicieli z wyborcami, tak by byli oni rzeczywiście przed nimi odpowiedzialni i by pod ich adresem kierowano polecenia i postulaty, do których materiału brakować nie powinno. Konsultacje ludowe w szerszym stopniu wykorzystywać należy na szczeblach lokalnych, także w zakładach pracy, zwracając uwagę na faktyczną możliwość zabrania przez każdego głosu w omawianych kwestiach. Wydaje się, że warto byłoby rozważyć możliwość wznowienia telewizyjnej „Trybuny Obywatelskiej”, która cieszyła się dużą popularnością jako forma bezpośredniego kontaktu z przedstawicielami najwyższych władz partyjnych i państwowych.

Wskazując na szczególnie ważne naszym zdaniem formy bezpośredniego oddziaływania obywateli na sprawy społeczne, raz jeszcze podkreślamy, że nie tracą przez to na ważności wszystkie inne, szeroko rozwinięte w państwie socjalistycznym formy włączania mas pracujących w proces rządzenia, nie posiadające cechy bezpośredniości. Rozwijać i doskonalić należy bowiem wszelkie formy zapewniające realizację zasady szerokiego udziału mas w rządzeniu państwem.

SUR LES FORMES DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

R é s u m é

Les auteurs s'occupent dans son article de la notion de la démocratie directe et de ses formes existant en pratique de la vie politique polonaise.

En analysant la notion de la démocratie directe, les auteurs l'indentifient avec une prise directe par le peuple des décisions ayant le caractère national ou local. Les critères qui différencient les formes de la démocratie directe sont donc: la possibilité pratique d'en profiter par chacun intéressé, la possibilité de s'exprimer librement sur les affaires sociales et le caractère décisif de l'opinion de la majorité. A la lumière de ces critères les formes de la démocratie directe sont surtout:

le référendum statuant le plébiscite et les réunions des habitants d'une unité territoriale déterminée où des travailleurs de rétablissement du travail, s'ils peuvent décider des affaires de la collectivité donnée.

En reconnaissant l'impossibilité objective existant à l'heure actuelle pour appliquer le système de la démocratie directe dans une vaste sphère, les auteurs distinguent un rang de formes de la „directe influence" sur la prise des décisions. On peut ici compter toutes les formes, qui sont accessibles à tous les intéressés, font possible l'expression de son opinion dans les affaires sociales et qui garantissent la pénétration de cette opinion en forme invariable jusqu'à l'organe prenant la décision. Ce caractère possèdent les consultations populaires, les ordres (les mandats) des électeurs pour les députés et les propositions des citoyens. L'initiative populaire c'est cependant la forme du caractère indirecte.

Dans la suite de l'article, en polémiquant avec des opinions d'autres auteurs, on a soumis à la critique le catalogue cité par eux des formes de la démocratie directe en Pologne. A l'avis des auteurs de l'article, la forme de la démocratie directe en Pologne à l'heure actuelle c'est la réunion de campagne. Beaucoup plus développées sont cependant des formes de l'influence directe, parmi lesquelles une signification spécialement essentielle possèdent des propositions des citoyens. Les auteurs avancent aussi des postulats de lege ferenda visant à l'élargissement du catalogue des formes de la démocratie directe (p. ex.) par l'envoi de quelques droits' de l'autogestion ouvrière aux réunions générales de travailleurs) et du développement suivant des formes directes de l'influence (par, entre autres, le développement du système de consultations populaires aux divers degrés).

Les auteurs concluent en affirmant, qu'en démontrant l'importance des formes de l'exercice d'une influence des citoyens sur les affaires sociales, ils n'en ignorent pas l'acceptation de ces formes, qui ne possèdent pas du trait du caractère direct et ils s'expriment pour le développement continu de toutes les institutions servant à englober des vastes masses au processus de gouverner.