

Remigiusz Chęciński

**Referendum ogólnokrajowe
w polskim systemie prawnym
po 2 kwietnia 1997 r.**

Poznań 2019

**Referendum ogólnokrajowe w polskim systemie prawnym po
2 kwietnia 1997 r.**

mgr Remigiusz Chęciński

Recenzent:

dr Mateusz Radajewski

Korekta językowa i techniczna:

Paweł Grobelny

Klaudia Stecka

Skład:

Jan Mizerka

Poznań 2019

ISBN: 978-83-65599-26-1

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Collegium Martineum, ul. Św. Marcin 78, pok. 407, 60-809 Poznań
publikat@amu.edu.pl
wyd. 1, format B5, ark. wyd. 6,1

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
--------------------	---

Rozdział I:

REFERENDUM – GENEZA, AKSJOLOGIA, RODZAJE

Osadzenie aksjologiczne	16
Pojęcie „Referendum” – geneza, istota, definicja.....	24
Rodzaje referendów	28

Rozdział II:

OSADZENIE REFERENDUM W ZASADACH KONSTITUCYJNYCH

Zasada suwerenności Narodu	40
Zasada demokratycznego państwa prawnego.....	50
Zasada podziału i równowagi władz	56

Rozdział III:

REFERENDUM W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA

Przedmiot	61
Procedura postępowania w sprawie zarządzenia referendum	69
Kampania referendalna	72
Głosowanie w referendum	77
Skutek referendum i realizacja rozstrzygnięcia referendalnego	82
Ocena funkcjonalności regulacji	88

Rozdział IV

SZCZEGÓLNE RODZAJE REFERENDUM

Referendum ratyfikacyjne	101
Referendum konstytucyjne	112
ZAKOŃCZENIE.....	122

Wykaz skrótów	128
Źródła prawa	129
Orzecznictwo.....	130
Dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej	132
Literatura przedmiotu	133

WPROWADZENIE

Można powiedzieć, że XXI w. przyniósł kolejną młodość demokracji bezpośredniej. Stosowanie referendum wróciło do praktyki politycznej w wielu zakątkach globu. Siłą tej instytucji jest silny mandat społeczny, jaki daje do realizacji podjętych w realizacji jej wyniku działań. Wydawać by się mogło, że referendum – za pomocą którego ogół społeczeństwa podejmuje osobiście ważne decyzje – jest wysoce pożądanym sposobem podejmowania decyzji w demokracji. Jednakże jego konstrukcja i sposób stosowania wywołują liczne wątpliwości. W szczególności, warto zwrócić uwagę, że referendum, jako „wyrasz woli ludu”, jest dobrym narzędziem propagandowym. Obietnica „odwołania się do woli narodu” stała się elementem kampanii, mającą pozyskać głosy dla polityków pozujących na trybunów ludowych, natomiast „realizacja woli narodu”, rozumianej jako rozstrzygnięcie głosowania w referendum, przedstawiana jest jako niepodważalny argument za realizacją określonej strategii, zmierzającej do wykonania wyniku referendum.

Dawid Cameron obietnicą zorganizowania referendum brexitowego chciał zapewnić Partii Konserwatywnej zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii w 2015 r. Pokazanie, że torysi odwołują się do woli Narodu (która swój wyrasz znajduje w referendum) wydatnie przyczyniło się do wyraźnego zwycięstwa tej formacji. Przeprowadzone w kolejnym roku referendum, w którym Brytyjczycy opowiedzieli się za wystąpieniem ich kraju z Unii Europejskiej zdeterminowało dynamikę integracji europejskiej na kolejnych kilka lat.

Referenda zastosowano także przy chcąc dokonać pierwszych od zakończenia II wojny światowej zmian granic (nie licząc rozpadu państw federacyjnych): w Kosowie (2008) i na Krymie (2014). W 2014 r. Szkoci

głosowali w referendum dotyczącym odłączenia się ze Zjednoczonego Królestwa, a w 2017 r. Katalończycy przeprowadzili własne referendum niepodległościowe.

Cztery lata temu – w 2015 r. po raz pierwszy przeprowadzono w Polsce referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Było to jednocześnie drugie, obok referendum akcesyjnego, zastosowanie tej instytucji na terenie całego kraju w obecnym ustroju Rzeczypospolitej, ustanowionym Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. Referendum to okazało się jednak ogromną porażką – nie wzięło w nim udziału nawet 10% uprawnionych do głosowania.

Powyższe sprawia, że refleksja nad funkcjonowaniem instytucji referendum ogólnokrajowego w polskim porządku prawnym jest tym bardziej pożądana. Niniejsza monografia powstała na bazie obronionej w 2013 r. na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pracy magisterskiej. Przedstawione w niej rozważania zostały poszerzone i zaktualizowane, w szczególności o doświadczenia związane z przeprowadzonym w 2015 referendum.

Doświadczenia historyczne w zakresie stosowania referendum są niejednoznaczne. Impulsem do rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej w państwach nowożytnych była oświeceniowa myśl filozoficzna, zwłaszcza poglądy J. J. Rousseau. W trakcie Wielkiej Rewolucji Francuskiej referendum zostało wykorzystane do przyjęcia obu konstytucji – zarówno jakobińskiej (1793), jak i termidoriańskiej (1795). Z instytucji tej korzystał również Napoleon, który wszystkie ważniejsze reformy ustrojowe (ustanowienie Konsulatu, wprowadzenie dożywotności i dziedziczności urzędu I konsula, powołanie Cesarstwa) poddawał pod zatwierdzenie w głosowaniu powszechnym¹. Powrót *ancien regimu* po Kongresie Wiedeńskim nie sprzyjał formom demokracji partycypacyjnej (a wręcz z zasady je odrzucał, uznając legitymizację władzy *dei gratia*). W II połowie

¹ S. Grabowska, *op. cit.*, Rzeszów 2009, s. 37-39; E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968, s. 11 i n.

XIX w. z referendum często korzystał Napoleon III, uzyskując za jego pomocą legitymizację swych posunięć politycznych. W tym czasie w Szwajcarii następował stopniowy i nieprzerwany rozwój demokracji bezpośredniej. Wprowadzano tam kolejne regulacje prawne, rozszerzające formy demokracji partycypacyjnej. Przez dziesięciolecia wytworzyła się tam praktyka bezpośredniego uczestnictwa społeczeństwa w rządach, zwłaszcza poprzez instytucję referendum. Społeczeństwo szwajcarskie, zarówno na poziomie kantonalnym, jak i federalnym ma możliwość żądania przeprowadzania referendum, czego efektem były liczne udane inicjatywy obywatelskie.

Na szerszą, europejską, skalę, rozwój demokracji bezpośredniej nastąpił po I wojnie światowej. Wśród państw, które wprowadziły instytucję referendum do swojego porządku konstytucyjnego na początku XX wieku były m.in.: Australia, Estonia, Łotwa, Litwa, Austria, Dania, Islandia, Szwecja, Irlandia, Grecja. Za pomocą plebiscytów rozstrzygano o przynależności państwowej spornych terytoriów. W Republice Weimarskiej wprowadzono pięć odmian głosowania ludowego. Jednakże praktyka ich stosowania nie była najlepsza, a referendum zostało ostatecznie wykorzystane przez nazistów do zatwierdzenia ich dyktatury².

W latach 30. XX wieku demokracja bezpośrednia wyraźnie straciła na znaczeniu i przeżywała regres ze względu na wykorzystanie jej do legitymizacji rządów autorytarnych, natomiast w państwach zachodniej Europy dominował system demokracji przedstawicielskiej. Kolejna fala wzrostu znaczenia referendum nastąpiła po II wojnie światowej, gdy zostało ono wprowadzone do porządków prawnych państw europejskich (Francja, Włochy) oraz licznych nowopowstałych państw afrykańskich. Podobnie jak poprzednio, wiele wprowadzonych rozwiązań zostało wykorzystanych wbrew szlachetnym zamierzeniom, czyli do legitymizacji niedemokratycznych rządów. „Moda” na referendum powróciła wraz

² M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 63; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 31.

z trzecią falą demokratyzacji (lata 80. XX w.)³. Referenda stosowano często w latach 90. ubiegłego wieku⁴, następnie wykorzystano je przy przystępowaniu kolejnych państw do Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że od czasu, gdy społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły „Konstytucję dla Europy”, politycy ze znacznie większą rezerwą podchodzą do instytucji referendum, czego efektem było odejście od tego sposobu podejmowania decyzji.

Doświadczenia różnych państw w zakresie stosowanie referendum są odmienne. W Szwajcarii, uznawanej za ojczyznę współczesnej demokracji bezpośredniej, jest ono bardzo często stosowane, będąc jednym z podstawowych sposobów podejmowania decyzji. Nie oznacza to, że nie występują żadne problemy w jego funkcjonowaniu. Trzeba zwrócić uwagę na nadmiar przeprowadzanych głosowań, prowadzący do inflacji znaczenia instytucji oraz zniechęcenia części społeczeństwa do głosowania⁵. Niejednoznaczne są doświadczenia francuskie. Z jednej strony, referendum wykorzystywane było dla wzmocnienia pozycji przywódców: Napoleona I, Napoleona III, Charlesa de Gaulla, a stosowane przez nich praktyki zyskały pejoratywne miano plebiscytarnej techniki rządzenia⁶. Z drugiej strony, współcześnie społeczeństwo francuskie wykazuje duże zainteresowanie korzystaniem z tej formy rządzenia w sprawach dla niego ważnych, o czym świadczy frekwencja w referendum dotyczących spraw europejskich.

Stosowanie referendum mogłoby być odpowiedzią na niektóre z współczesnych problemów systemu demokratycznego. Wskazuje się, że stale postępuje trywializacja debaty publicznej i wzrost znaczenia

³ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 32.

⁴ Zob. E. Zieliński, *Referendum w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997, s. 205–213.

⁵ Zob. S. Grabowska, *op. cit.*, s. 54; por. M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wykorzystanie ICT w procedurach głosowania* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 47–48.

⁶ E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 133–135.

środków marketingowych, *public relations* i reklamy, kosztem spraw programowych⁷. Niekiedy określane jest to mianem „demokracji wizerunkowej”, gdyż często partie polityczne właściwie nie różnią się programowo⁸. Najistotniejszą przesłanką dla podejmowania decyzji wyborczych staje się wizerunek lidera. Towarzyszy temu erozja kultury politycznej⁹, wzrost popularności partii populistycznych, zanik lojalności elektoratu, niechęć zwykłych obywateli do uczestnictwa w polityce oraz postępująca alienacja elit politycznych, objawiająca się ich oderwaniem od rzeczywistych problemów społeczeństwa¹⁰. W związku z tym, powstaje pytanie, czy zasadne nie byłoby oddanie decyzji w większej liczbie spraw wprost w ręce obywateli. Dziś dużo rzadziej występują trwałe zestawy poglądów, co sprawia, że identyfikacja partyjna wyborców ma coraz mniej programowy, a coraz bardziej emocjonalny charakter. Podejmowanie decyzji w referendum mogłoby nakierować dyskurs publiczny na kwestie merytoryczne. Zwiększa także poczucie wpływu na politykę, co pozytywnie przekłada się na poziom zaufania społecznego¹¹. Rozwój demokracji bezpośredniej prawdopodobnie znacząco zmieniłby rolę partii, które obecnie mają zwykle charakter „partii władzy”. Straciłyby one rację bytu, gdyż decyzje podejmowane byłyby wprost przez obywateli. Prawdopodobnie zostałyby zastąpione przez „partie wpływu”, które chciałby

⁷ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 195–196.

⁸ Zob. M. R. Roskin, R. L. Cord, J. A. Medeiros, W. S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001, s. 262.

⁹ *Ibidem*, s. 172.

¹⁰ K. Minker, *Grupy interesu w demokracjach jutra. Zarys prognozy* [w:] *Grupy interesu. Teorie i działania*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 175–181; M. R. Roskin i in., *op. cit.*, ss. 172, 302; K. B. Janowski, *Kto tu rządzi? W kręgu refleksji nad paradygmatem władzy* [w:] *Oblicza współczesnej polityki (aspekty teoretyczne)*, red. A. Kasińska-Metryka, M. Skawińska, Kielce 2005, s. 48 i n.

¹¹ Zob. W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. Simon Geissbuhler, Warszawa 2011, s. 20–22.

uzyskać jak największy faktyczny wpływ na podejmowane przez ogół rozstrzygnięcia¹².

W referendum została zatwierdzona obecnie obowiązująca Konstytucja RP. Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe dnia 2 kwietnia 1997 roku, została poddana pod głosowanie ludowe w celu zatwierdzenia przez suwerena. Zadane wówczas pytanie brzmiało następująco: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” Frekwencja, która nie była warunkiem wiążącego skutku referendum, wyniosła 42,86% uprawnionych do wzięcia w nim udziału. Za przyjęciem Konstytucji wypowiedziało się 52,70% biorących udział w głosowaniu. Odpowiedź „nie” zaznaczyło 45,90% głosujących¹³.

Ustrojodawca ustanowił w Konstytucji RP cztery rodzaje referendum:

- a) ratyfikacyjne (art. 90) – będące formą wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej niektórych sprawach (przekazanie wykonywania suwerenności);
- b) ogólnokrajowe (art. 125) – przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, którego skutkiem jest zobowiązanie organów państwa do określonego postępowania, mającego na celu realizację woli Narodu wyrażonego w tym głosowaniu;
- c) konstytucyjne (art. 235) – zatwierdzające zmiany w Konstytucji, o ile dotyczyły one rozdziałów I, II i XII (czyli:

¹² Zob. M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 188–189.

¹³ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 58.

podstawowych zasad ustrojowych, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz trybu zmiany Konstytucji);

d) lokalne (art. 170) – będącego formą podejmowania decyzji przez członków wspólnoty lokalnej w sprawach dotyczących tej wspólnoty.

Referenda te można podzielić na dwie grupy według kryterium terytorialnego: o zasięgu ogólnokrajowym, obejmujące całą RP, oraz o zasięgu lokalnym, obejmujące teren określonej jednostki samorządu terytorialnego. Instytucje znajdujące się w odmiennych grupach różnią się bardziej niż tylko pod względem zasięgu. Cechą wspólną referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (ogólnokrajowego), konstytucyjnego, oraz ratyfikacyjnego, jest podejmowanie decyzji w kwestiach o dużym znaczeniu dla kraju. Referendum ratyfikacyjne może być przeprowadzane w sprawie przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej. Jest to kwestia szczególnie doniosła, mająca znaczny wpływ na system prawa krajowego. Wprowadzenie do systemu norm traktatowych, może zmieniać uregulowania wewnętrzne oraz sytuację prawną obywateli¹⁴. Jest to niezwykle daleko idąca ingerencja w wewnętrzny system prawny, która szeroko otwiera drzwi do polskiego systemu prawa dla norm mających zewnętrzne pochodzenie.

Referendum konstytucyjne może być zarządzane w przypadku zmiany w rozdziale I, II lub XII Konstytucji RP. W rozdziałach tych znajdują się przepisy o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa. Rozdział I to naczelne zasady ustrojowe, wyznaczające ramy całego porządku prawnego RP. Rozdział II zawiera gwarantowane przez ustrojodawcę prawa człowieka oraz podstawowe obowiązki obywatelskie. Z kolei w rozdziale XII znajdują się przepisy dotyczące trybu zmiany Konstytucji. Tak więc referendum dotyczyć może ustawy zmieniającej

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 449.

przepisy kluczowe dla funkcjonowania demokracji i państwa prawa. Możliwość odwołania się do woli suwerena przez wybrane organy państwowe, a nawet mniejszość parlamentarną ma być dodatkową gwarancją (obok wysokich wymogów kworum i większości w obu izbach parlamentu) przed pochopnymi zmianami tak ważnych przepisów.

Referendum przeprowadzane w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”, jest podstawowym rodzajem referendum ogólnokrajowego. Podstawą prawną dla jego funkcjonowania jest przepis art. 125 Konstytucji. Ustrojodawca nie stworzył katalogu spraw, jakich dotyczyć może to referendum, lecz skorzystał z klauzuli generalnej. Wynika z niej, że muszą być to sprawy bardzo istotne. Tym samym uznał referendum za narzędzie o doniosłym znaczeniu ustrojowym, które nie powinno być wykorzystywane w sprawach błażych. Jako motywację do takiego rozwiązania wskazać warto zwłaszcza skomplikowanie i kosztowność przeprowadzenia procedury referendalnej.

Elementem wspólnym dla trzech rodzajów referendum ogólnokrajowego jest więc nie tylko zasięg, ale i ważność przedmiotu głosowania¹⁵. Wszystkie one mogą dotyczyć spraw o wyjątkowym znaczeniu. Wyróżnienie dwóch kwalifikowanych typów referendum: konstytucyjnego i ratyfikacyjnego dla spraw, w których do podjęcia decyzji jest konieczny najdalej posunięty konsensus, świadczy o tym, że ustrojodawca uznał te sprawy za jeszcze istotniejsze niż kwestie mające „szczególne znaczenie”. Dlatego można stwierdzić, że *ratio legis* powołania instytucji referendum o zasięgu ogólnokrajowym w konstytucji jest danie możliwości suwerenowi, by wypowiedział się osobiście w sprawach najistotniejszych dla bytu państwowego, zapewnienie większej stabilności prawa dotyczącego podstawowych zrębów ustroju oraz innych newralgicznych kwestii. Referenda te mają zatem dwojaką rolę: mogą być swego rodzaju „hamulcem” oraz stanowią narzędzie podejmowania decyzji

¹⁵ Por. P. Winczorek, Biuletyn KKZN nr XL, Warszawa 1997, s. 54.

w kwestiach o najbardziej doniosłym znaczeniu, nadawania wieloletnich kierunków rozwoju Rzeczypospolitej.

Odmienną rolę pełni referendum lokalne. Nie musi ono dotyczyć spraw „szczególnie ważnych”, czy tylko „ważnych” dla społeczności lokalnej, wystarczy, że są to jakiegokolwiek kwestie tej społeczności dotyczące. Jest ono elementem samorządności wspólnoty lokalnej i partycypacji obywateli w zarządzaniu, nie zaś wyrazem ich władzy zwierzchniej. Wiąże się z zasadami decentralizacji władzy (art. 15) i samorządności (art. 16).

W związku z powyższym, można stwierdzić, że uzasadnienie doktrynalne i prawne, *ratio legis* oraz cele stosowania referendum lokalnego są jakościowo odmienne (choć analogiczne) aniżeli pozostałych przewidzianych w polskim prawie rodzajów referendum. Przede wszystkim różnicuje je skala. Kluczowym rozróżnieniem będzie też charakter referendum jako „wyrazu woli suwerenna”, powiązanie z podmiotem suwerenności, której atrybutu nie przypisuje się społeczności lokalnej. Natomiast w obszarze zainteresowań niniejszej pracy jest referendum rozumiane, jak zdefiniowano w I rozdziale niniejszej pracy, jako głosowanie, do udziału w którym uprawnieni są członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności, głos każdego z nich jest równowarty, a przedmiotem nie jest wybór osób, będące wyrazem woli powszechnej i stosowane w sprawach merytorycznych o dużym znaczeniu. Stąd, w dalszych częściach pracy, analizowane będą regulacje dotyczące trzech rodzajów referendum: w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, konstytucyjnego oraz ratyfikacyjnego.

Od czasu bezpośrednio po referendum akcesyjnym, a więc zaledwie początków funkcjonowania ustroju ustanowionego w Konstytucji z 1997 r., tematyka referendum przewija się w wielu pozycjach takich jak: komentarze do Konstytucji, podręczniki prawa konstytucyjnego, pozycje zwarte demokracji bezpośredniej w szerszym aspekcie, lub opracowania złożone z artykułów dotyczących szczegółowych wycinków tej problematyki, lecz

zwykle przywoływana jest ona albo w kontekście innego zagadnienia albo traktowana w sposób syntetyczny. Nie powstały natomiast szersze opracowania w kompleksowy sposób traktujące o instytucji referendum lub koncentrujące się na istocie jego istnienia w ustroju krajowym. Niniejsza praca będzie próbą, przynajmniej częściowego, wypełnienia tej luki.

Celem powstania niniejszego opracowania jest zbadanie znaczenia i przydatności referendum o zasięgu ogólnokrajowym w polskim porządku ustrojowym ustanowionym Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Zasadniczym dylematem, który ma zostać rozwiązany, jest pytanie o zasadność funkcjonowania regulacji dotyczącej referendum ogólnokrajowego w jej obecnym kształcie. Realizacja tych założeń nastąpi to poprzez krytyczną analizę przepisów konstytucyjnych i ustawowych oraz ocenę wykorzystywania referendum w praktyce politycznej. Dla dokonania tej oceny ważne będzie odwołanie się do doktrynalnych i prawnych podstaw referendum oraz umieszczenie polskiej regulacji w szerszej perspektywie teoretycznej. Efektem pracy będzie zaproponowanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach.

Rozdział I „Referendum – geneza, aksjologia, rodzaje” rozpoczyna się od osadzenia referendum w systemie aksjologicznym współczesnej demokracji, odnosząc je również do współczesnych realiów politycznych. Dalej autor przybliży genezę pojęcia, wskazuje na jego istotę i dokonuje przeglądu definicji, wskazując na przyjętą w pracy terminologię. W ostatnim podrozdziale przedstawiono podziały referendów wg. różnorodnych kryteriów. W kolejnym rozdziale „Osadzenie referendum w zasadach konstytucyjnych” dokonano analizy zasad konstytucyjnych, kluczowych dla instytucji referendum. W III rozdziale, zatytułowanym „Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” przedstawiono analizę dogmatycznoprawną zasadniczego typu referendum ogólnokrajowego polskiego porządku konstytucyjnego oraz przedstawiono jego stosowanie. W rozdziale tym autor przedstawił analizę dogmatycznoprawną przepisów konstytucyjnych i ustawowych, regulujących referendum ogólnokrajowe,

a także przedstawił i ocenił praktykę polityczną ich stosowania. W ostatnim, IV rozdziale, przedstawiono odmienności w regulacji szczególnych rodzajów referendum: ratyfikacyjnego i konstytucyjnego w stosunku do podstawowego typu referendum ogólnokrajowego – referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. W zakończeniu umieszczono syntetyczne wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda* odnoszące się do polskiej regulacji referendum ogólnokrajowego.

Rozdział I

REFERENDUM – GENEZA, AKSJOLOGIA, RODZAJE

1. Osadzenie aksjologiczne

Referendum uważane jest za najistotniejszą dla współczesnych państw formę demokracji bezpośredniej¹⁶. Nie jest to jednak forma jedyna, obok referendum do instytucji demokracji bezpośredniej zalicza się:

- zgromadzenie ludowe, polegające na zebraniu się wszystkich obywateli w jednym miejscu i czasie w celu podejmowania decyzji w sprawach państwowych,

- weto ludowe – przeprowadzane na wniosek określonej liczby obywateli głosowanie powszechne w przedmiocie odrzuceniu uchwalonego przez właściwe organy prawa,

- obywatelską inicjatywę ustawodawczą, czyli prawo określonej liczby obywateli do żądania przeprowadzenia referendum w sprawie przedłożonego przez nich projektu ustawy, lub, w nieco ograniczonej wersji, podjęcia prac nad nim przez organ prawodawczy,

- *recall* – prawo określonej liczbowo grupy wyborców do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie osoby piastującej funkcje publiczne z wyborów powszechnych,

- *appellation of sentence* – instytucję umożliwiającą określonej grupie wyborców, zakwestionowania orzeczenia sądu w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego, najczęściej ustawy¹⁷.

¹⁶ A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 29.

¹⁷ P Uziębło, *op. cit.*, s. 50–52.

Wspólną cechą wszystkich tych form jest bezpośrednia partycypacja obywatela w kierowaniu państwem. Warunkiem koniecznym do zaliczenia danej instytucji do demokracji bezpośredniej jest zatem osobisty udział w rządach zbiorowego podmiotu suwerenności.

Dalsza konkretyzacja rozważań dotycząca definicji demokracji bezpośredniej, jak również próba ustalenia statusu ontologicznego pojęcia, prowadzi do powstania licznych rozbieżności. Demokracja bezpośrednia może być rozumiana także jako nazwa ustroju. Niekiedy wskazuje się, że charakter taki miał ustrój starożytnych Aten.¹⁸ Zdaniem G. Sartoriego, demokracja bezpośrednia to taki rodzaj demokracji, w której nie występują przedstawiciele ludu. Autor ten wyróżnił demokrację za pomocą referendum jako odrębny rodzaj „rządów ludu”. Uzasadniał to tym, że w demokracji takiej brak osobistych kontaktów osób podejmujących decyzje, które jego zdaniem są warunkiem koniecznym demokracji bezpośredniej. Ponadto, wskazywał na problem ustalania przedmiotu i treści owego referendum, jak również na fakt, że referendum może być wprowadzane jako element do teorii i praktyki demokracji przedstawicielskiej¹⁹.

M. Marczevska-Rytko wskazuje, że demokracja bezpośrednia jest ideą, wyznaczającą cele i kierunki działania²⁰. B. Banaszak i A. Preisner wskazują, że o demokracji bezpośredniej można mówić, gdy naród jest podmiotem władzy państwowej²¹. W późniejszych pracach, B. Banaszak stwierdza, że demokracja bezpośrednia polega na osobistym udziale „członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”.²² Za istotę demokracji bezpośredniej, S. Grabowska uznaje to, że „osoby uprawnione mogą bezpośrednio decydować, w drodze

¹⁸ *Ibidem, op. cit.*, s. 13.

¹⁹ G. Sartori, *op. cit.*, s. 145-147.

²⁰ M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny...*, s. 13.

²¹ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 137-142.

²² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 248.

głosowania, o ważnych sprawach dotyczących danego państwa czy społeczeństwa”.²³ Z kolei M. Musiał-Karg demokrację bezpośrednią definiuje jako „procedury umożliwiające uprawnionym obywatelom podejmowanie decyzji państwowych”²⁴.

Większość z przytoczonych definicji demokracji bezpośredniej nie ma charakteru klasycznego. Odwołują się one do jej cech charakterystycznych bądź wskazują istotę pojęcia. W sposób poboczny traktują one substancję demokracji bezpośredniej. Niektóre z definicji do tej kwestii nie odnoszą się w ogóle, inne wskazują, że demokracja bezpośrednia może być nazwą ustroju, opisem stanu rzeczy, czy też zbiorem instytucji prawnych.

Wydaje się, że należy uznać dwuznaczność pojęcia, które w pierwszym rozumieniu oznaczać będzie rodzaj ustroju (co ma raczej charakter historyczny), w drugim zaś – istotnym dla niniejszego artykułu – oznaczać będzie zbiór prawnych instytucji, będzie synonimem „instytucji/instrumentów/form demokracji bezpośredniej”. Przy czym, przez „instytucje” rozumie się tu określone konstrukcje prawne, zaś określenia „formy” oraz „instrumenty” można stosować z nimi zamiennie. Podejście takie pozwala na zdefiniowanie demokracji bezpośredniej poprzez wskazanie katalogu tych instytucji (co do którego w zasadzie nie występują większe rozbieżności). Jest to niezwykle użyteczne metodologicznie, gdyż pozwala określić przynajmniej w miarę precyzyjnie treść pojęcia, oraz zaliczyć je do sfery prawa.

Doktrynalnym uzasadnieniem demokracji bezpośredniej (a w tym referendum) jest koncepcja suwerenności narodu. Jest ona próbą odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Do kogo należy władza najwyższa? (czyli: „Kto jest suwerenem?”)
- 2) Czy można się zrzec tej władzy?

²³ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 9.

²⁴ M. Musiał-Karg, *Referenda ...*, Toruń 2008, s. 49.

Rozwiązanie tych dwóch problemów będzie miało wpływ na odpowiedź na kolejne pytanie:

3) Czy istnieje pożądany ustrój społeczny?

Esencją koncepcji suwerenności Narodu jest założenie, że władza zwierzchnia należy do narodu (ludu)²⁵, przez co rozumie się ogół obywateli. Ustrojem, który umożliwia wykonywanie tej władzy – jest demokracja²⁶.

Koncepcja suwerenności ludu została podniesiona przez Marsyliusza z Padwy (ok. 1275–1343), który twierdził, że ogół obywateli posiada prawo do legislacji i wyboru organów państwowych. Prawo to miało mieć charakter niezbywalny i wyłączny. Również Niccolo Machiavelli (1469–1527) rządy ludu uznawał za najlepszą formę sprawowania władzy. Tezy obu tych myślicieli oparte były przede wszystkim o argumenty o charakterze utylitarystycznym. Twierdzili oni, że lud będzie bardziej skory do przestrzegania reguł, które sam ustanowi. Nadto, władza ogółu miała być gwarantem wolności wszystkich i sprzyjać lepszej jakości prawa, gdyż w procesie ich tworzenia wykorzystana będzie wiedza i zdolności większej liczby osób. Benedykt Spinoza (1632–1677) wolność i równość uważał za prawa naturalne, demokrację zaś za ustrój w najlepszy sposób je gwarantujący – co w konsekwencji prowadziło do uznania jej za „naturalną” formę ustroju²⁷.

W wyniku zawarcia *contractus socialis* i utworzenia społeczeństwa obywatele rezygnowali z kierowania się w swoim postępowaniu wyłącznie własnym interesem, zaczynając przedkładać nad niego dobro wspólne. Działali na rzecz dobra ogółu, gdyż dbałość o nie zapewniała pomyślność wszystkim, co pozwalało na polepszenie indywidualnej sytuacji każdego. Czynie to wszystko miano dla własnego dobra (B. Spinoza, J. Locke, J. J. Rousseau) lub też dla uniknięcia nieprzyjemności (T. Hobbes).²⁸

²⁵ J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 147.

²⁶ K. Działocha, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, artykuł 4..., s. 6–7.

²⁷ S. Grabowska, *op. cit.*, ss. 19, 25–26.

²⁸ *Ibidem.*

Przedłożenie dobra wspólnego nad prywatne, pozwalało na zapewnienie pomyślności społeczeństwa w ogólności (dobra ogółu), co przekładało się na pomyślność wszystkich jednostek.

Na aksjologii współczesnej demokracji największy wpływ wywarła teoria J.J. Rousseau²⁹. Według tego myśliciela, suwerenem jest „ciało moralne i zbiorowe”, składające się z ogółu obywateli. Powstaje ono w wyniku umowy społecznej zawartej w sposób dorozumiany pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Do tak określanego ludu (narodu) należy władza zwierzchnia i wszelkie prawo tylko wtedy ma rację bytu, gdy jest wyrazem woli powszechnej³⁰. Na mocy zawartej umowy, wyrażanie tej woli następuje decyzją większości społeczeństwa³¹. Niemożliwe jest przekazanie władzy zwierzchniej dalej³².

Rousseau uznawał wyższość demokracji bezpośredniej nad przedstawicielską. Wybierani przedstawiciele winni być związani instrukcjami wyborców, ale nawet mimo tego, podejmowane przez nich decyzje nie są ostateczne, dopóki nie zostaną zatwierdzone wolą powszechną (wyrażaną przez ogół w drodze referendum)³³. Rozstrzygnięcia podejmowane poprzez referendum zawsze będą bezwzględnie wiążące, a akty prawne uchwalone (czy też zatwierdzone) w ten sposób będą miało wyższą moc prawną od pozostałych. Decyzje podejmowane przez suwerena nie mogą skutkować odwołaniem innych praw, które uznawane są za mające charakter praw naturalnych (np. prawa człowieka), gdyż mają one taki sam lub wyższy status w hierarchii. Co więcej, jako prawo o charakterze wtórnym do pierwotnego charakteru praw jednostkowych, z których wywodzi się, suwerenność ma wobec nich charakter służebny³⁴.

²⁹ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 63.

³⁰ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2007, ss. 18–20, 36, 38.

³¹ *Ibidem*, s. 82–85.

³² *Ibidem*, s. 27.

³³ *Zob. ibidem*, s. 72 i n.

³⁴ *Zob. ibidem*, s. 30 i n.

W kontekście współczesnych demokracji, warto zwrócić szczególną uwagę na dwa elementy teorii Rousseau: pierwotne prawa jednostek oraz interes publiczny, oznaczający dobro suwerena. Elementy te nie są sprzeczne - wręcz przeciwnie - dobro suwerena pozwala w pełni realizować dobro indywidualne. Co istotne, prawa i interesy jednostkowe istnieją niezależnie od tego, czy uprawione podmioty się o nie upominają, czy też nie. W przeciwnym wypadku światem rządziłby permanentny chaos, na podobieństwo hobbesowskiego stanu natury, co stawiałoby pod znakiem zapytania sens istnienia państwa. W związku z tym, na co dzień większość obywateli nie odczuwa potrzeby stałego uczestnictwa w polityce i tworzenia grup nacisku. Te ostatnie mają jednakże, według B. Barry'ego, wpływ na ustalanie celów polityki. W jego ujęciu, dana „polityka, prawo, czy instytucja są w interesie danej osoby, jeżeli zwiększają możliwość osiągnięcia jej dążeń, wszystko jedno jakich”. To „bycie w czyimś interesie” odnosi się do polityki, nie zaś sposobu, w jaki ona tego kogoś dotyka.” Istotne jest, kto określa cele polityki. Zdaniem Barry'ego dokonują tego jednostki i grupy interesu, podczas gdy środki realizacji leżą w gestii państwa.³⁵ Interes danej osoby Barry rozumiał jako „to, co zwiększa możliwość uzyskania przez nią tego, czego pragnie”³⁶. Aby realizować dobro ogółu, rząd powinien decydować o wyborze określonych propozycji, kierując się interesem publicznym. Nawet jeśli nie jest zobowiązany do bezpośredniej realizacji woli elektoratu, winien odczytywać życzenia suwerena, a następnie dobierać środki pozwalające osiągać jego zamierzenia. Najprostszym rozwiązaniem jest oczywiście podejmowanie decyzji o celach i kierunkach działania poprzez wskazywane przez Rousseau metody rządów ogółu, w szczególności referendum. Wyrażona w nim wola ogółu pokrywa się z interesem publicznym³⁷. Nie jest konieczna przy tym specjalistyczna wiedza, gdyż rząd może korygować na etapie doboru środków. Słabością

³⁵ W. J. Stankiewicz, *Niezbędność teorii politycznej*, Wrocław 2003, s. 50-51

³⁶ A. Heywood, *Teoria polityki*, Warszawa 2009, s. 232.

³⁷ Por. M. Canovan, *Lud*, Warszawa 2008, s. 130-144.

tej koncepcji jest założenie o nieistotności wyboru środków (że są suwerenowi indyferentne)³⁸.

Problemem demokracji przedstawicielskiej jest zapewnienie zgodności podejmowanych decyzji z wolą wyborców³⁹. W związku z tym przyjmuje się, że suweren zachowuje prawo do podejmowania ostatecznych decyzji, niektóre zaś decyzje może rezerwować wyłącznie dla siebie (z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy referendum jest jedyną formą podjęcia danej decyzji)⁴⁰. Ponadto, naród zachowuje prawo ingerowania w proces decyzyjny, może sprzeciwić się podjętej przez swych mandantów decyzji (służy temu w szczególności instytucja weta ludowego, którego referendum jest elementem). Za tak rozumianą pozycją Suwerena przemawia także argumentacja per analogia do prawa międzynarodowego.

W stosunkach międzynarodowych suwerenem jest państwo i również przyjmuje się, że suwerenności państwo nie może się zrzec. Może jedynie przekazać innym podmiotom jej wykonywanie, zawsze jednak możliwe jest cofnięcie tego upoważnienia. Podobnie, w rękach narodu zawsze winne pozostawać narzędzia, które umożliwią mu zmianę istniejącego systemu władzy i zapewnią mu prawo do podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach.

We współczesnych państwach demokracja bezpośrednia, w tym referendum jest wykorzystywana w nikłym stopniu. Wskazać można kilka powodów takiego stanu rzeczy. W pierwszej kolejności są to względy finansowe – przeprowadzenie referendum jest bardzo kosztowne. Na koszty te składają się przede wszystkim wynagrodzenia dla członków komisji referendalnych, a także te związane z zapewnieniem odpowiednio wyposażonych lokali wyborczych czy wydrukowaniem kart do głosowania. Jednakże w dobie postępującego rozwoju technicznego, informatyzacji

³⁸ Zob. W. J. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 52 i n.

³⁹ Zob. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 61 i n.

⁴⁰ Por. R. Jackson, *Suwerenność*, Warszawa 2011, s. 105 i n.

i cyfryzacji, możliwe jest, że ta – chyba najpoważniejsza – bariera dla częstego stosowania referendum zostanie przełamana.

Wykonywanie władzy przez przedstawicieli służyć ma racjonalizacji procesu decyzyjnego. Rozstrzygane problemy dotyczą częstokroć spraw skomplikowanych, wymagających specjalistycznej wiedzy. Decyzje muszą też zapadać szybko, podczas gdy stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej jest czasochłonne. Nie jest to jednak argument absolutny. Politycy też w większości nie mają wiedzy specjalistycznej, zdarza im się podejmować błędne lub niezgodne z wolą suwerena decyzje, a rozwiązywane problemy mają charakter dywergencyjny, nie posiadając jednego najlepszego rozwiązania, lecz kilka równorzędnych. W tej sytuacji powstaje pytanie, dlaczego suweren nie miałby mieć prawa podejmowania – nawet błędnych – decyzji, skoro w efekcie i tak to on ponosi ich konsekwencje. Prowadzić miałyby to do tego, że obywatele ponosić będą odpowiedzialność za własne decyzje i ewentualnie własne błędy, a nie rozstrzygnięcia podejmowane przez swych mandatariuszy.

Współcześnie dominacja demokracji przedstawicielskiej jest tak duża, że niekiedy wskazuje się, że częste stosowanie form demokracji bezpośredniej mogłoby podważać podstawy systemu władzy. W szczególności miałyby to spowodować spadek znaczenia partii politycznych, które są kluczowym elementem zdecydowanej większości demokratycznych systemów politycznych⁴¹. Obawy takie nie wydają się jednak słuszne. Po pierwsze, skutek ten nie jest oczywisty – partie mogłyby zdobywać poparcie i ogniskować swoich wyborców wokół referendum. Po drugie, nie można z góry założyć, że osłabienie partii politycznych byłoby zjawiskiem negatywnym dla jakości demokracji. Poprzez formy demokracji bezpośredniej oczekiwania i żądania obywateli są wyraźniej formułowane, i nie następuje ich deformacja na etapie pośredniczenia. Niestłusne wydaje się twierdzenie, że mogłoby to osłabiać państwo jako takie. Decyzje

⁴¹ A. Kubka, *Demokracja bezpośrednia w Szwecji i Norwegii* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 303-306.

obywateli muszą być wszakże wprowadzane w życie – za co odpowiedzialne są organy państwowe. W sferze *political fiction* pozostają wizje rezygnacji z systemu demokracji przedstawicielskiej na rzecz demokracji bezpośredniej, w realnych propozycjach chodzi jedynie o uzupełnienie jej formami demokracji partycypacyjnej⁴². W związku z tym, wysuwane przez elity polityczne argumenty, deprecjonujące wartość osobistej partycypacji władzy, nie wydają się przekonywujące. Dlatego też jako istotną barierę w stosowaniu referendum wskazać należy opór elit politycznych, który wydaje się być motywowany raczej nie obiektywnymi powodami, lecz obawami o osłabienie swojej pozycji.

Pojęcie „Referendum” – geneza, istota, definicja

Są dwie wersje genezy wyrażenia referendum. Według jednej, pochodzi ono od instytucji występującej w XVII wieku w szwajcarskim kantonie Willis. Kanton ten był podzielony na dwanaście gmin, których mieszkańcy na zebraniach wybierali mandatariuszy i przekazywali im instrukcje. Następnie, pełnomocnicy ci przedstawiali stanowisko danej gminy na forum kantonalnym. Wystąpienie to określano jako *ad referendum*, co można tłumaczyć jako „zdanie sprawy”, „przedstawienie” stanowiska danej gminy⁴³. Według drugiej, wyrażenie *ad referendum* pochodzi z prawa dyplomatycznego i oznaczało uprawnienie mandatariusza do podpisania traktatu lub porozumienia⁴⁴.

Dzisiejsza instytucja referendum ma inny charakter – „referendum” to inaczej głosowanie ludowe (powszechne). Tym, co łączy je z praktyką z Willis, jest odwoływanie się do woli ludu. Zazwyczaj wynik referendum uprawnia do podjęcia określonych działań władze publiczne, będące

⁴² M. Musiał-Karg, *Referenda...*, s. 52.

⁴³ P. Uziębło, op. cit., s. 42-43.

⁴⁴ J.-M. Denquin, *Référendum et Plébiscite. Essai de théorie generale*, Paris 1976, s. 4.

mandatariuszami suwerena, którym dziś jest naród. W nauce nie wypracowano zgodnej definicji referendum.

W *common law* pojęcie referendum jest definiowane bardzo wąsko, jako głosowanie powszechne mające na celu zatwierdzenie bądź odrzucenie projektu zaproponowanego przez władze naczelne (rząd)⁴⁵. W prawie kontynentalnym przyznaje się referendum szersze zastosowanie. Według J.-F. Aubert'a „procedura referendalna polega na tym, że ogół obywateli jest „zapraszany” do wyrażenia własnego zdania w kwestii danego aktu prawnego, istotnego dla państwa”⁴⁶. Wątpliwości w tej definicji budzi element „zapraszania”, który mógłby wskazywać, że władze publiczne umożliwiają Narodowi wypowiedzenie się w sprawach należnych do ich kompetencji. Pogląd, że „zaproszenie” jest konstytutywne dla instytucji referendum, należy odrzucić, jako niezgodny z przedstawioną wcześniej koncepcją suwerenności Narodu. Niezbywalnym uprawnieniem suwerena jest władza zwierzchnia, co sprawia, że rozkład kompetencji w systemie władzy nie jest dany raz na zawsze i może zostać przez suwerena zmieniony. Nadto, jednym z przejawów tej władzy jest prawo do ingerowania w proces podejmowania decyzji – także z własnej woli. Oczywiście, władze publiczne mogą zaprosić naród do wypowiedzenia się w formie referendum, nie jest to jednak jedyna możliwość zainicjowania tej procedury. Nie ma wystarczającego powodu, dla którego należałoby z góry odrzucać możliwość stosowania referendum w wyniku weta czy inicjatywy ludowej lub też z mocy samego prawa. Argumentami przemawiającymi za tym, że przedmiotem referendum powinien być akt prawny, są: łatwość w sformułowaniu pytania referendalnego oraz jednoznaczność wyniku (przyjęcie albo odrzucenie danego aktu), co znacznie upraszcza jego egzekwowanie. Wydaje się jednak, że jest to zbyt słabe uzasadnienie, by mogło uniemożliwiać przeprowadzanie referendum w innych kwestiach.

⁴⁵ P. Uziębło, op. cit., s. 43

⁴⁶ E. Kuzelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 13.

Według L. Garlickiego „referendum (głosowanie ludowe) jest to forma demokracji bezpośredniej, polegająca na wypowiedaniu się wyborców, w formie głosowania, na tematy będące przedmiotem tego głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz sformułowanie alternatywy („tak” lub „nie”) bądź opcji, której wyborca da preferencję w głosowaniu.”⁴⁷ Definicja ta kompleksowo opisuje referendum, odnosi się do poszczególnych aspektów i wymienia jego rodzaje. W. Linder uznał referendum za prawo konstytucyjne, zmuszające władze federalne do poddawania ważniejszych ustaw lub traktatów pod powszechne głosowanie⁴⁸. Według E. Zielińskiego, referendum stanowi „instytucję ustrojową, której istota sprowadza się do tego, iż obywatele, posiadający prawa wyborcze, zostają powołani, aby wyrazić swoje zdanie w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw czy też ważniejszych problemów życia państwowego”⁴⁹. B. Banaszak rozumie referendum jako bezpośrednie podejmowanie decyzji przez osoby uprawnione, zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud) w drodze głosowania. Autor ten ponadto uważa, że immanentną cechą referendum jest podejmowanie decyzji, co wyklucza możliwość funkcjonowania referendum konsultacyjnego i wyraźnie odróżnia referendum od konsultacji ludowej⁵⁰. Chyba najbardziej uniwersalna jest definicja K. Zwierzchlewskiego, zgodnie z którą, referendum jest to „głosowanie powszechne, którego celem nie jest obsadzenie organów przedstawicielskich”⁵¹.

W niektórych definicjach akcentuje się istotność kwestii

⁴⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 171

⁴⁸ W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 33.

⁴⁹ E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 13.

⁵⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 632-633.

⁵¹ K. Zwierzchlewski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002, s. 15.

rozstrzyganych w referendum. Wydaje się rozsądnym zalecenie, aby jedynie do kwestii ważkich uruchamiać procedurę tak drogą i skomplikowaną logistycznie jak referendum. Do kwestii takich nie ma potrzeby angażowania autorytetu suwerenna, który wykonywanie władzy powierza wybranym przez siebie przedstawicielom. Tak więc odrzucenie referendum w kwestiach drobnych należy uznać za uzasadnione. Powodem tego nie są względy doktrynalne, lecz przyczyny utylitarne i celowościowe oraz racjonalizacja stosowanych środków rządzenia. Wobec tego sensownym jest uznanie referendum za narzędzie właściwe do rozstrzygania kwestii szczególnie ważkich i jako takie będzie ono rozpatrywane w niniejszej pracy.

Od instytucji referendum odróżnia się pojęcie plebiscytu⁵². Plebiscyt jest przeprowadzany w formie referendum, lecz nie jest z nim tożsamy. Może być rozumiany dwojako. W prawie międzynarodowym jest znana instytucja o takiej nazwie, od referendum odróżnia go specjalna materia – przedmiotem rozstrzygania jest przynależność państwowa danego terenu. W drugim rozumieniu, „plebiscyt” ma znaczenie pejoratywne, jest nazwą praktyki (nie zaś instytucji) stosowania referendum w kwestiach osobowych⁵³, w szczególności w celu uzyskania legitymacji dla władzy autorytarnej. Ponadto, pojęciem tym określane są wybory nie spełniające demokratycznych standardów, nieuczciwe, *de facto* lub *de iure* dotyczące jednego kandydata. Cechami referendum, które wyłaniają się z zaprezentowanych definicji są:

- a) powszechność,
- b) bezpośredniość,
- c) równość,
- d) wysoka ranga (instytucja prawnoustrojowa, należąca do materii prawa konstytucyjnego),
- e) istotność przedmiotu.

⁵² E. Zieliński, *Referendum w świecie...*, s. 9-10.

⁵³ Zob. M. Rachwał, *op. cit.*, s. 70-75.

W państwach demokratycznych procedura referendalna jest analogiczna do procedury wyborczej. Tym, co odróżnia referendum od wyborów, jest przedmiot głosowania. Zatem, aby referendum było prawidłowo przeprowadzone, powinno spełniać jeszcze jeden przymiot – być tajne, co oznacza, że każdy miałby uprawnienie (lecz nie obowiązek)⁵⁴ do zachowania w tajemnicy swojej decyzji, a władze publiczne muszą taką możliwość zapewnić, między innymi poprzez odpowiednią organizację procesu głosowania i funkcjonowanie lokali wyborczych.

Podsumowując rozważania dotyczące treści referendum, można przyjąć, że referendum to instytucja prawna, polegająca na głosowaniu powszechnym, do udziału w którym uprawnieni są członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności, głos każdego z nich jest równowarty, a przedmiotem nie jest wybór osób. Do tego warto dodać zastrzeżenie, że przedmiot referendum powinien mieć istotne znaczenie dla danej społeczności i powinno być zaopatrzone w te wszystkie gwarancje proceduralne, co wybory.

3. Rodzaje referendów

Podsumowując rozważania dotyczące treści referendum, można przyjąć, że referendum to instytucja prawna, polegająca na głosowaniu powszechnym, do udziału w którym uprawnieni są członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności, głos każdego z nich jest równowarty, a przedmiotem nie jest wybór osób. Do tego warto dodać zastrzeżenie, że przedmiot referendum powinien mieć istotne znaczenie dla danej społeczności i powinno być zaopatrzone w te wszystkie gwarancje proceduralne, co wybory.

⁵⁴ Zob. Uchwała SN z dn. 7 lipca 2003 r., III SW 120/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 20.

Pierwszym podziałem, który można dokonać, jest wyróżnienie referendów ze względu na kryterium mocy wiążącej. Pozwala to wskazać dwa rodzaje referendum:

- a) niewiążące,
- b) wiążące⁵⁵.

Skutkiem referendum niewiążącego (konsultacyjnego) nie jest ustanowienie normy prawnej. Wywiera ono jedynie skutek opiniotwórczy, dając informacje o preferencjach społeczeństwa. Wynik takiego referendum stanowi element *soft law*. Referendum może być niewiążące z założenia – gdy jest jedynie formą przeprowadzenia konsultacji społecznych lub gdy jest przeprowadzane w inny nieformalny sposób. Może także być niewiążące, jeśli nie spełni wymogów ważności, takich jak odpowiednia frekwencja⁵⁶.

Referendum wiążące wywiera skutki prawne w sprawie, która jest jego przedmiotem. Ze względu na rodzaj skutku prawnego, można wyróżnić dwa typy referendum:

- a) referendum zobowiązujące,
- b) referendum stanowiące.

Referendum ze skutkiem zobowiązującym występuje wówczas, gdy jego rozstrzygnięcie ustanawia normę kompetencyjną, zobowiązującą organy państwa do wykonania jakiejś czynności konwencjonalnej lub faktycznej, będącej przedmiotem referendum (np. uprawnienie organów państwa do podpisania traktatu, zobowiązanie do wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju, w polskim systemie prawnym – referendum ogólnokrajowe). Problemem referendum ze skutkiem zobowiązującym, który występuje również w Polsce i będzie szerzej opisywany w dalszej części pracy, jest możliwość wyegzekwowania od organów państwa realizacji nałożonych nań zobowiązań.

Referendum ze skutkiem stanowiącym ma miejsce, gdy norma ustanowiona w wyniku referendum dotyczy bezpośrednio jego przedmiotu

⁵⁵ Zob. S. Grabowska, *op. cit.*, s. 51.

⁵⁶ Zob. E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 33.

(przy czym może to być zarówno norma kompetencyjna, jak i merytoryczna). Wynik referendum stanowiącego może zastępować decyzję organów państwa lub ją zatwierdzać (na przykład wypowiedzenie wojny, zatwierdzenie Konstytucji RP w 1997 roku). W praktyce, referendum stanowiące zazwyczaj będzie pociągać za sobą także skutek zobowiązujący dla organów państwa, które będą musiały prowadzić politykę będącą konsekwencją podjętego rozstrzygnięcia, nie mogąc się wycofać z drogi zdeterminowanej przez decyzję referendalną.

Referenda mogą mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny. Rozróżnienie to dokonywane jest ze względu na obowiązek ich przeprowadzenia⁵⁷ po zaistnieniu jakiegoś istotnego prawnie faktu czy czynności konwencjonalnej niezależnego lub niezależnej od woli organu to referendum zarządzającego. Pierwsze z wymienionych występuje, gdy jest jedną z alternatywnych dróg podjęcia decyzji i do właściwego organu należy wybór formy podjęcia decyzji (przykładem jest polskie referendum ratyfikacyjne). Natomiast referendum obligatoryjne jest jedynym sposobem podjęcia danej decyzji. Obligatoryjność referendum może wynikać z:

- przedmiotu sprawy – gdy forma referendum jest zastrzeżona dla decyzji w danej materii (z mocy samego prawa),
- zaistnienia określonych okoliczności, niezależnych od organów państwa, z którymi norma prawa wiąże obowiązek przeprowadzenia referendum (na przykład zebranie określonej liczby podpisów obywateli).

Również zasięg, jaki obejmuje referendum, może być kryterium typologicznym. Pod tym kątem można wyróżnić referenda:

- a) ogólnokrajowe – referendum, które zasięgiem obejmuje cały kraj i jeśli tylko jest wiążące i ważne, jest uznawane za decyzję Narodu (suwerena),

⁵⁷ Zob. S. Grabowska, *op. cit.*, s. 50; E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 35-37; M. Rachwał, *op. cit.*, s. 80.

- b) lokalne – przeprowadzane na części terytorium państwa⁵⁸,
- c) ponadnarodowe – obejmujące swym zasięgiem obszar dwóch lub więcej państw.

Referendum lokalne można dalej podzielić na:

- referendum przeprowadzane w danej jednostce administracyjnej,
- referendum o zasięgu niezwiązanym z podziałem administracyjnym.

Podział administracyjny na określony sens normatywy, uwzględnia więzi kulturowe, historyczne, społeczne i ma oddawać wewnętrzną strukturę społeczeństwa. Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego tworzą społeczność lokalną i cała ta społeczność ma prawo do decydowania w kwestiach powierzonych jej władzy. W referendum, społeczność lokalna wyraża swą wolę i zobowiązuje władze do podjęcia określonych czynności w zakresie, w jakim podejmowanie decyzji zostało tej społeczności powierzone. W związku z tym, raczej należałoby wykluczyć referendum, którego zasięg ograniczałby się do części takiej społeczności. Można wyobrazić sobie sytuację, w której prawo przekazuje daną kompetencję społeczności określonej w inny sposób. Gdyby planowano zrobić coś takiego w Polsce, wymagałoby to zbadania zgodności tej regulacji z przepisami rozdziału VII Konstytucji RP, a ponadto przepisy te musiałyby zawierać szczegółową regulację, w związku z zasadą domniemania kompetencji gminy w ramach samorządu terytorialnego (art. 164).

Spore wątpliwości może wywoływać przeprowadzenie referendum na terenie więcej niż jednego kraju. Wydawać by się mogło, że ze względu na zasadę suwerenności państwa w stosunkach międzynarodowych, należałoby wykluczyć możliwość funkcjonowania takiego referendum. Niewątpliwie, konkluzja ta jest słuszna w odniesieniu do spraw zastrzeżonych do kompetencji poszczególnych państw, jednakże nieco

⁵⁸ Zob. M. Rachwał, *op. cit.*, s. 81; S. Grabowska, *op. cit.*, s. 52; E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 30–33.

inaczej sytuacja może wyglądać w przypadku organizacji międzynarodowej, której państwa członkowskie przyznały kompetencje wyłączne w danej kategorii spraw⁵⁹. Dziś wydaje się to dość fantastyczną konstrukcją, ale wobec postępującej integracji europejskiej, mogą pojawić się koncepcje ponadnarodowego referendum, w którym, przykładowo, przyjmowanoby konstytucję europejską. Wydaje się, że nie ma przeciwwskazań, aby powstała regulacja (lecz musiałaby być to regulacja traktatowa), która umożliwiałaby rozstrzygnięcie spraw leżących w kompetencjach UE w referendum obejmującym swym zasięgiem wszystkie państwa Unii⁶⁰. Czy rozstrzygnięcie mogłoby wówczas zapadać większością głosów? Przepis musiałby to wyraźnie przewidywać. W innym wypadku mogłoby to oznaczać narzucenie państwom decyzji w formule, na którą się nie zgodziły, co stanowiłoby naruszenie zasady suwerenności państwa w stosunkach międzynarodowych. Sytuacja zmieniałaby się w przypadku ewentualnej zmiany podmiotu suwerenności na społeczeństwo europejskie czy światowe – wówczas referendum byłoby jego naturalnym narzędziem władzy tego suwerena. Jest to jednak kwestia bliżej nieokreślonej (i niepewnej) przyszłości⁶¹. Obecnie pogodzenie zasad suwerenności wymagałoby, być może, wprowadzenia podobnych zasad liczenia głosów jak w Radzie UE czy Parlamencie Europejskim dla spraw danego rodzaju. Kolejnym zagadnieniem jest hipotetyczna możliwość ratyfikacji traktatu w ogólnoeuropejskim referendum. Wydaje się, że, aby taki akt mógł być przyjęty, musiałoby jednocześnie wypowiedzieć się za nim większość głosujących w każdym z krajów UE - byłoby to *de facto* wiele (27) referendum krajowych. Budzi to jednak wątpliwości w świetle zasady poszanowania porządków konstytucyjnych poszczególnych państw – są

⁵⁹ Zob. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 296–318.

⁶⁰ Zob. P. Uziębło, *op. cit.*, ss. 45–46, 220.

⁶¹ Zob. I. Wierchowicka, *Suwerenność państwowa w prawie międzynarodowym* [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005, s. 166–172; J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009, s. 200–204.

bowiem kraje, w których nie przewiduje się przyjmowania umów międzynarodowych w drodze referendum.

Sposób formułowania pozwala na wyróżnienie następujących rodzajów referendum:

- a) wariantowego,
- b) alternatywnego.

Referendum alternatywne to najbardziej klasyczna postać referendum, zawierająca proste pytanie, na które można odpowiedzieć „tak” albo „nie”. Ten typ referendum, choć najbardziej rozpowszechniony i teoretycznie najbardziej jasny, jest też łatwy do zmanipulowania poprzez nieodpowiednie sformułowanie pytania oraz nie daje pełnego obrazu preferencji społeczeństwa⁶².

W referendum wariantowym (preferencyjnym) odpowiedź wybiera się spośród kilku opcji, pozwala ona poznać preferencje społeczeństwa. W przypadku tej formuły zagadnieniem problemowym może być kwestia mocy wiążącej, gdy żadna z odpowiedzi nie uzyskała więcej niż 50% oddanych głosów. Zazwyczaj za zwycięski uznaje się wariant, który uzyskała największą liczbę głosów. Problem pojawia się jednak, w sytuacji, gdy występują małe różnice pomiędzy wskazaniem poszczególnych wariantów. Technicznie, głosowanie w referendum wariantowym może polegać na:

- wyborze jednej opcji,
- wyborze większej liczby odpowiedzi,
- uszeregowaniu rozwiązań od najbardziej do najmniej pożądanego.

Referendum, w którym wybiera się jeden wariant jest dla głosującego klarowne i proste. Pozwala ustalić hierarchię preferowanych przez głosujących rozwiązań. Ewentualnym problemem może być brak bezwzględnej większości uzyskanej przez zwycięską opcję. Kluczowe w tym przypadku będzie stworzenie odpowiedniej listy wariantów, uwzględniającej

⁶² Por. E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 35.

wszystkie racjonalne rozwiązania problemu. System polegający na wyborze większej liczby odpowiedzi prowadziłby do otrzymania bardzo niejasnych i wręcz niemożliwych do zinterpretowania wyników. Dlatego należałoby odrzucić możliwość stosowania tego typu referendum. Uszeregowywanie wariantów od najbardziej do najmniej preferowanego sprawia, że system głosowania jest bardziej skomplikowany, lecz lepiej oddaje preferencje społeczeństwa. W przypadku tego rodzaju głosowania istnieje niebezpieczeństwo, iż duży odsetek głosujących nie będzie potrafił poprawnie wypełnić kart do głosowania.

Z kwestią sposobu formułowania pytań wiążą się problemy pytań pozornych i stosowania plebiscytarnej techniki rządzenia. Pytania pozorne występują wówczas, gdy ich sformułowanie sprawia, że tylko jedna odpowiedź jest racjonalna, w treść odpowiedzi zostają wprowadzone elementy wartościujące lub też pytanie sugeruje odpowiedź. Celem takiego referendum nie jest oddanie decyzji w ręce suwerena, lecz legitymizacja wyboru już dokonanego. Przykładami pytań pozornych są: „czy chcesz płacić niższe podatki?”, „czy chcesz zarabiać więcej?”⁶³. Plebiscytarne technika rządzenia to sytuacja, gdy popularny polityk zapowiadał, że odejdzie ze stanowiska, jeśli naród nie wypowie się pozytywnie o jego propozycji (stosowali ją m.in. Napoleon III i gen. Charles de Gaulle). Aby uniknąć tego typu problemów, konieczne jest jak najbardziej precyzyjne i zrozumiałe dla odbiorcy formułowanie pytań i wariantów odpowiedzi⁶⁴. Można wyróżnić referenda o mocy prawnej:

- a) stałej,
- b) zmiennej.

W pierwszym przypadku, niezależnie od materii, jakiej dotyczy referendum, ustanowione w jego wyniku normy będą miały taką samą moc prawną. Normy te mogą mieć moc równą konstytucji, ustawom lub być usytuowane

⁶³ Por. S. Grabowska, *op. cit.*, s. 53-54; M. Canovan, *op. cit.*, Warszawa 2008, s. 132-137.

⁶⁴ Zob. E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 229; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 48.

gdzieś pomiędzy nimi. Wydawać by się mogło, że ze względu na bycie decyzją suwerena, powinny mieć moc nadrzędną wobec innych norm. Do rozwiązania takiego należałoby jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Wobec możliwości rozstrzygnięcia poprzez referendum w sprawach o różnej wadze i charakterze, mogłoby to prowadzić do komplikacji i problemów w ustaleniu wzajemnych związków pomiędzy normami, co zagrażałoby spójności systemu.

W drugim przypadku, moc prawna referendum zależna będzie od procedury i przedmiotu. Normy, powstałe w wyniku rozstrzygnięcia referendum, będą miały taką pozycję w systemie, jaka jest właściwa dla rozstrzygnięcia w danej sprawie lub właściwą dla danej, szczególnej procedury, w ramach której jest przeprowadzane.

Ciekawym zagadnieniem jest problem sprzeczności pomiędzy wynikiem referendum a przepisami konstytucji. Czy suweren może zobowiązać organ do zmiany ustawy zasadniczej lub ustanowić normę z nią niezgodną? Na pewno należałoby dać pierwszeństwo normom uznawanym za prawnonaturalne, takim jak prawa człowieka⁶⁵. Jeśli ich uzasadnienie leży poza systemem prawa, nie można ich w ramach tego systemu zmienić⁶⁶. Argumentacja, że suweren może robić wszystko, także zmieniać prawa o takim charakterze, jest o tyle nietrafna, że uzasadnienie koncepcji suwerenności ma również charakter prawnonaturalny, jakkolwiek jest to prawo o charakterze wtórnym wobec praw indywidualnych. Próba zaś uzasadniania tej tezy ze stanowisk pozytywistycznych jest o tyle utrudniona, że niełatwo na ich gruncie udowodnić legitymizację suwerena.

Można rozważyć referendum o skutku, którym jest zobowiązanie organów państwa, uprawnionych do tego w ramach przyznanych konstytucyjnie kompetencji, do zmiany konstytucji. Nie ma powodu, by koncepcję taką odrzucić. Jeśli więc zakres referendum nie jest

⁶⁵ Zob. G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa* [w:] *Filozofia prawa*, G. Radbruch, Warszawa 2009, s. 243.

⁶⁶ Zob. M. Krąpiec, *O prawie*, Lublin 2011, ss. 132-133, 180-181.

jednoznacznie zawężony do zmian np. ustawowych czy innych aktów prawnych, decyzje w nim podjęte będą miały moc taką jak zasady konstytucyjne. Problemem może stać się wyegzekwowanie od władzy państwowej realizacji tych zobowiązań. Odpowiedzialność o charakterze politycznym jest o tyle niewystarczająca, że rządzący musieliby karać samych siebie. Problemem jest znalezienie odpowiednich instrumentów prawnych. Lepsze narzędzia ma do tego władza sądownicza. Pociąganie do odpowiedzialności karnej jest trudne o tyle, że wskazania uchwalone w referendum mogą być niedokładne. W związku z tym, zalecać należałoby raczej precyzyjne określenie procedury, w jakiej władze publiczne są zobowiązane do realizacji wskazań zawartych w wynikach referendum.

Wydaje się, że ocena skutku referendum powinna być zależna od przewidzianej procedury. Opierając się w koncepcji racjonalności prawodawcy, należałoby uznać, że skoro wcześniej suweren zatwierdził określoną procedurę, to teraz powinien jej przestrzegać (obowiązują go ustanowione przez siebie normy). Wydaje się, że, ze względu na wartości, takie jak stabilność i pewność prawa, należy uznać, że moc norm stanowionych w wyniku referendum, powinna zależeć od procedury, w jakiej zostało zastosowane.

Metoda głosowania również może być kryterium typologicznym referendum. Wyróżnić można referenda:

- a) tradycyjne (osobiste),
- b) korespondencyjne,
- c) mieszane.

Referendum przeprowadzane tradycyjną metodą polega na użyciu papierowych kart do głosowania. Odbywa się w lokalach wyborczych. Problemem w przypadku tego typu głosowania może być niska frekwencja i brak chęci udziału, spowodowane między innymi uciążliwością i czasem, który trzeba przeznaczyć na uczestnictwo w nich.

Referendum korespondencyjne można podzielić na

- listowne, w którym każdy uprawniony otrzymuje pocztą kartę do głosowania, a następnie ją odsyła,
- internetowe – do głosowania wykorzystuje się komputer podłączony do sieci.

Głosowanie przez Internet wydaje się wielką szansą dla aktywizacji obywatelskiej społeczności i wzrostu wykorzystywania referendum i innych form demokracji bezpośredniej⁶⁷. Uczestnictwo w takim głosowaniu wymaga poświęcenia znacznie mniej czasu i wysiłku. Jest to także szansa na uczestnictwo w nim osób, dla których dotarcie do lokalu wyborczego jest znacznym utrudnieniem. Jednocześnie taki sposób głosowania wiąże się z wieloma problemami. Związane są one przede wszystkim z bezpieczeństwem oraz kwestiami psychologicznymi. Dla przeprowadzenia takiego referendum konieczne byłoby stworzenie odpowiednio zabezpieczonego systemu zapewniającego weryfikację tożsamości, a tym samym uniemożliwiającego głosowanie za kogoś innego. System ten musiałby zatem uniemożliwiać ingerencję z zewnątrz w proces głosowania. Jednocześnie konieczne byłoby zapewnienie anonimowości, a także stworzenie systemu magazynującego i liczącego oddane głosy. Jest to technicznie możliwe, jednakże należy mieć na uwadze, że rozwijają się również techniki przestępcze, służące do ataków.

Istnieją także wątpliwości o charakterze psychologicznym – co do racjonalności decyzji wyrażanych w Internecie. Głosowanie tradycyjne, poprzez swą namacalność, daje poczucie wagi podejmowanej decyzji. Inaczej w przypadku głosowania internetowego. Mózg człowieka korzystającego z sieci funkcjonuje w inny sposób niż w świecie fizycznym, co ma wpływ na percepcję. Powoduje to m.in.: skłonność do wyrażania bardziej skrajnych niż w rzeczywistości zachowań i postaw. Podobnie jak łatwiej jest w sondażu wybrać kandydata, na którego nigdy nie zagłosuje się w rzeczywistości, mając świadomość braku konsekwencji takiego wyboru.

⁶⁷ Zob. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, s. 178–193.

Takie złudne poczucie dają decyzje wyrażane w sieci (i na odległość). Łatwiej jest podjąć je bez namysłu. By ograniczyć wpływ tych elementów percepcji, konieczne byłoby zbudowanie takiego wyglądu systemu do głosowania, który nie pozostawiałby wątpliwości co do oficjalności. Ważnym elementem powinna być nieedytowalność interfejsu – możliwość zmiany wyglądu strony daje fałszywe poczucie odrealnienia, woluntaryzmu, odwracalności podjętych decyzji. W przypadku oddania głosu w referendum tak nie jest. Dlatego być może wskazane byłoby żądanie powtórzenia po kilka razy tej samej odpowiedzi, a także zadbanie o wizualne podobieństwo do papierowej karty do głosowania (zaznaczanie w kratce kwadratowej znaku „X”, a nie najczęściej stosowanego w Internecie stawiania kropki w kółko – kojarzącego się z „rzeczywistością” wirtualną) białe tło, zarys kartki papieru, itd. Nadto, dokonanie tego przez sieć, nie może być jedyną możliwą formą oddania głosu. Wielu ludzi nie ma dostępu do sieci lub nie chce czy też nie umie z niej korzystać.

W referendum mieszanym można uczestniczyć w różny sposób. Dla jego przeprowadzenia konieczne jest zbudowanie systemu umożliwiającego uniknięcie oddania więcej niż jednego głosu. Być może konieczne byłoby wprowadzenie wcześniejszej deklaracji sposobu głosowania. To jednak zmniejszałoby elastyczność systemu.

Referenda można podzielić według tego, czy normy prawne nakazują uczestnictwo w głosowaniu. Wyróżnić można referenda:

- a) przymusowe – istnieje nakaz prawny i sankcja za nieusprawiedliwioną absencję w głosowaniu,
- b) dobrowolne – brak sankcji za nieuczestniczenie w referendum.

Problem sankcji za brak udziału w głosowaniu jest to związany z rozumieniem „wolności” wyborów – czy zakres tego pojęcia dotyczy również wolności w decyzji o udziale w nich, co w praktyce sprowadza się do kwestii, czy mogą występować sankcję za nieusprawiedliwione niestawiennictwo do wyborów. Wątpliwości w tej kwestii związane są ze stosunkiem do wychowawczej roli prawa, a także do tezy o rozdziale prawa

i moralności – gdyż udział w głosowaniu jest „obowiązkiem obywatelskim”. Zatem sprowadza się do szerszego problemu: czy prawo może lub powinno być narzędziem kształtowania świadomości i postaw społeczeństwa. Można mieć także poważne wątpliwości, czy dopuszczalne jest „przymuszanie” suwerena do podejmowania jakichś decyzji. Można wskazywać, że w zakresie jego suwerenności jest także prawo do odmowy uczestnictwa w głosowaniu⁶⁸.

⁶⁸ Zob. J. Wawrzyniak, *Aksjologia referendum konstytucyjnego* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 196.

Rozdział II

OSADZENIE REFERENDUM W ZASADACH KONSTYTUCYJNYCH

Zasada suwerenności Narodu

Najistotniejszą z punktu widzenia niniejszej pracy zasadą ustrojową jest zasada suwerenności Narodu⁶⁹. Jak wskazano w rozdziale I, jest ona podstawą dla wszelkich instrumentów demokracji bezpośredniej, a zatem także referendum. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.” W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wprowadzona ten zapis w miejsce wcześniej proponowanego „władza zwierzchnia pochodzi od Narodu”. Ostatecznie przyjęte sformułowanie rozwiewa wątpliwości, które wywoływało pierwotne jego brzmienie w określaniu podmiotu tej władzy oraz podkreśla jej nieprzenoszalność⁷⁰. Władzę zwierzchnią zwykle utożsamia się z suwerennością⁷¹. Współczesne rozumienie pojęcia suwerenności Narodu jest oparte na przedstawionej w I rozdziale koncepcji J. J. Rousseau. Podmiotem suwerenności jest Naród. Kategoria ta nie ma charakteru etnicznego, jest to zbiorowość wszystkich obywateli RP bez względu na rasę, religię czy pochodzenie etniczne⁷². Warunkiem koniecznym

⁶⁹ Zob. P. Sarnecki i in., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 211; P. Winczorek, *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 23; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 52.

⁷⁰ K. Działocha, P. Winczorek, *Biuletyn KKZN nr XL*, Warszawa 1997, s. 168-169.

⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 40.

⁷² Wyrok TK z dn. 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04; K. Działocha, *Rozdział I...*, s. 7; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 62.

i wystarczającym dla bycia członkiem suwerena, jest polskie obywatelstwo⁷³. Naród jest wspólnotą obywateli spojona wspólnymi wartościami i ogólnym interesem egzystencjonalnym. Definiowanie interesu ogólnego odbywa się poprzez wyważenie partykularnych interesów i poglądów, tak by rozwiązanie służyło realizacji dobra wspólnego⁷⁴. Za taką interpretacją wypowiedział się TK, powołując się na użyte w preambule Konstytucji sformułowanie „My, Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”⁷⁵. W tym samym orzeczeniu, Trybunał wskazał, że w związku z zasadą suwerenności wyrażoną w art. 4 Konstytucji, wszelka władza w RP musi pochodzić od Narodu i niedopuszczalna jest jakakolwiek inna jej legitymizacja, jak tylko wola powszechna. Zasada suwerenności Narodu ma także aspekt zewnętrzny, z czym wiążą się normy wyrażone w art. 5 oraz art. 90 Konstytucji. Treść zasady suwerenności nie jest ustalona raz na zawsze w tym samym brzmieniu⁷⁶. W dobie integracji europejskiej, wskazuje się, że nie może być ona rozumiana jako władza absolutna, niepodzielna i nieprzenoszalna, lecz że jest to uprawnienie Narodu do decydowania o tym, kto tę władzę wykonuje. Czy współczesne ustalenia dotyczące suwerenności mają charakter uniwersalny, ponadczasowy? Argument „za” jest wywodzenie ich z prawa naturalnego. Jednakże prawo to może mieć zmienną treść w zależności od epoki (konceptje prawa naturalnego zmiennej treści). Słuszność takiej koncepcji byłaby jednym z argumentów za twierdzeniem o zmiennej treści suwerenności⁷⁷.

Można też ją rozpatrywać jako nieodłączny element suwerenności, która w tym ujęciu będzie pojęciem szerszym. Władza zwierzchnia będzie wówczas oznaczała kompetencję do podejmowania ostatecznych i niepodważalnych decyzji, suwerenność zaś będzie sytuacją prawną.

⁷³ A. Grześkowiak, L. Garlicki, Biuletyn KKZN nr VIII, Warszawa 1994, s. 31.

⁷⁴ W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 1 [w:] Konstytucja RP: Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, s. 8.

⁷⁵ Wyrok TK z dn. 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.

⁷⁶ Zob. J. Ruskowski, *op. cit.*, s. 404-407; K. Działocha, *Rozdział I...*, s. 2.

⁷⁷ V. R. Jackson, *Suwerenność*, Warszawa 2011, p. 127-128.

Rozróżnienie to, interesujące na poziomie teoretycznym, nie będzie miało jednak większych inkantacji praktycznych w obrębie rozważań dotyczących referendum.

Stosując podejście eklektyczne, można wyróżnić następujące cechy suwerenności:

- 1) pierwotny charakter;
- 2) trwałość;
- 3) samowładność;
- 4) całowładność;
- 5) nieograniczoność.

Pierwotny charakter suwerenności oznacza, iż nie jest ona delegowana przez żaden inny podmiot ani nie wywodzi się od żadnej innej władzy. Podmiot dysponujący władzą zwierzchnią jest jej pierwszym i jedynym posiadaczem. Nie oznacza to, że nie można rozważać kwestii legitymizacji suwerenna, przeciwnie – jest ona niezwykle istotna, lecz nie następuje na podstawie norm prawa stanowionego. W szczególności, można wywodzić ją z prawa naturalnego⁷⁸.

Suwerenność jest trwała, co oznacza, że jest stała w czasie i niezbywalna, zmienny może być sposób jej wykonywania, lecz nie istota. Samowładność to niezależność od jakiegokolwiek władzy zewnętrznej. Aspekt ten może być różnie konkretyzowany w stosunku do suwerenności państwa i suwerenności Narodu. Nie oznacza ona samodzielności absolutnej, dotyczy jedynie płaszczyzny prawnej, nie zaś chociażby ekonomicznej. Całowładność to niezależność od czynników wewnętrznych oraz kompetencji do kształtowania całości stosunków prawnych. Nieograniczoność natomiast to brak związania jakimkolwiek prawem stanowionym w stosunkach wewnętrznych. Należy zaznaczyć, że cechy te przypisuje się również państwu jako suwerennemu podmiotowi stosunków międzynarodowych. W tym miejscu należy dokonać różnienia pomiędzy

⁷⁸ K. Działocha, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, artykuł 4 [w:] *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3-4.

zasadami suwerenności Narodu i państwa. Wyróżnić można dwa podstawowe modele relacji pomiędzy zasadą suwerenności Narodu i suwerenności państwa: że suwerenność państwa jest konsekwencją suwerenności Narodu, zatem że w istocie to Naród posiada suwerenność w stosunkach międzynarodowych (co koresponduje z prawem do samostanowienia) oraz, że suwerenności te funkcjonują paralelnie na odmiennych płaszczyznach (a do tego mogą mieć odmienną naturę).

Pomiędzy obiema koncepcjami istnieje istotna analogia. Zgodnie z koncepcją suwerenności Narodu, przekazuje on pewne kompetencje wybranym przez siebie przedstawicielom i wówczas powstaje ustrój demokracji pośredniej, co przeważnie dzieje się we współczesnych demokracjach. Następuje to celem racjonalizacji procesu rządzenia. Jednakże Suweren zachowuje prawo do podejmowania ostatecznych decyzji, a niektóre rozstrzygnięcia może rezerwować wyłącznie dla siebie. Taka sytuacja zachodzi przykładowo, gdy referendum jest jedyną formą podjęcia decyzji w określonej sytuacji. Nadto, Naród zachowuje prawo ingerowania w proces decyzyjny, może sprzeciwić się podjętej przez swych mandantów decyzji i służy temu w szczególności instytucja weta ludowego, którego referendum jest elementem. Podobnie w stosunkach międzynarodowych, państwo również nigdy nie zrzeka się swej suwerenności, jedynie przekazuje jej wykonywanie, a ściślej: wykonywanie uprawnień z niej wynikających. Widać tutaj pewne podobieństwo pomiędzy tymi koncepcjami, mają jednak odmienną genezę.

Zasada suwerenności Narodu w stosunkach wewnętrznych ma genezę prawnonaturalną, geneza suwerenności państwa wynika głównie z prawa zwyczajowego, powstała w procesie kształtowania się norm poprzez praktykę dyplomatyczną. Związana jest z podmiotowością państwa w stosunkach międzynarodowych. Przez długi czas państwa były jedynymi podmiotami występującymi na tej płaszczyźnie. Zmiany w tym myśleniu następowały powoli, w XIX i XX w., w okresie działań narodowowyzwoleńczych. Zwłaszcza po ogłoszeniu Karty Narodów

Zjednoczonych, nastąpiła krystalizacja koncepcji prawa narodów do samostanowienia. Przypisuje się jej, w przeciwieństwie do koncepcji suwerenności państwa, genezę w pewnym sensie naturalną (dorozumiany *contratus socialis*). Warto zaznaczyć, że jest to prawo przysługujące narodowi – a nie jakiegokolwiek innej społeczności. Ma to istotne znaczenie dla zestawienia z koncepcją suwerenności narodu w stosunkach wewnętrznych. Jeden podmiot posiada dwa odrębne prawa na dwóch odrębnych płaszczyznach prawa. Co więcej, oba będą w pewien sposób sytuowały suwerenność państwa w stosunkach wewnętrznych, tzn. prawo do samostanowienia i suwerenność są uprawnieniami (w pewnych ujęciach: wartościami) o statusie bardziej pierwotnym, z których wywodzi się suwerenność państwa. Tak więc, ta ostatnia wyinterpretowywana jest z dwóch poprzednich zasad, ma jednak, w pewnym stopniu rolę wobec nich służebną. Bliżej jej do sfery prawa ludzkiego, zwyczajowego.

W świetle dotychczasowych ustaleń, można stwierdzić, że wraz z powstaniem Narodu, przysługuje mu suwerenność. Jednocześnie Naród posiada prawo do samostanowienia. Co ważne, proces ten zachodzi to w sposób dorozumiany. Jest to logiczna konsekwencja posiadanych indywidualnych praw jednostkowych i proces o charakterze obiektywnym. W wyniku syntezy Narodu i terytorium i organizacji na nim na nim ustanowienia porządku prawnego, powstaje państwo. Odtąd nie występuje jako Naród – podmiot zbiorowy i nieuporządkowany, lecz państwo – podmiot jednostkowy i zhierarchizowany (nad którym nadzór, „władzę zwierzchnią” sprawuje Naród). Suweren nie ma już potrzeby występować na arenie prawa międzynarodowego, gdyż zastępuje go tam państwo, które na tej płaszczyźnie dysponuje suwerenności, będącą emanacją suwerenności narodu. Interpretując to na gruncie prawa międzynarodowego, występuje jako reprezentant narodu, który ustanowił je, korzystając ze swego prawa do samostanowienia. Państwu temu przysługuje podmiotowości suwerenność w prawie międzynarodowych, które w istocie jest prawem międzypaństwowym. W efekcie, ze względu na inną jakościowo substancje

podmiotów, prawo międzynarodowe dysponuje nieco innymi pojęciami i instytucjami, choć często analogicznymi do prawa wewnętrznego (które jest genetycznie pierwotne). Trzeba zwrócić uwagę, że pojęcie „prawa międzynarodowego” ma charakter konwencjonalny, utrwalony w doktrynie, nieco odmienny od etymologicznego znaczenie tego słowa. Jest to nie tyle prawo narodów, co prawo państw. W kontekście niniejszych rozważań, nazwa ta nie jest jednak bez znaczenia – wskazuje na pierwotność narodu w stosunku do państwa. Historyczne utożsamianie narodu z państwem, wykształcone w czasach kształtowania się konsolidacji państw narodowych po rozbięciu feudalnym i dzielnicowym. Nadto, za państwami, będącymi zasadniczymi podmiotami tego prawa, stoją narody, które są sensem i istotą ich egzystencji.

W prawie międzynarodowym rozróżnienie państwa *sensu largo* i *sensu stricte* nie jest istotne na co dzień. Na co dzień, państwo *sensu stricto* reprezentuje tam państwo *sensu largo*. Nabiera znaczenia, gdy władza państwowa przestaje reprezentować naród i występuje on obok niej, chcąc skorzystać ze swego prawa do samostanowienia. Państwo jest niezależne od innych uczestników stosunków międzynarodowych. Zawsze jednak odpowiada przed własnym narodem i pozostaje w jego dyspozycji. Na gruncie prawa krajowego, państwo traktowane jako ustanowiona przez naród organizacja, jest od narodu podmiotem odmiennym i mu podległym. Państwo w rozumieniu szerokim to obszerna konstrukcja, na którą składa się organizacja władzy, ludność i terytorium. W tym zakresie warto odnieść się do stosowania referendum jako metody kształtowania granic państwowych. Tego typu działania zawsze wywołują zarówno istotne spory i kontrowersje polityczne, jaki wątpliwości na tle zgodności z prawem międzynarodowym. Odnieść tu się można do przykładu Kosowa⁷⁹ czy Krymu.

⁷⁹ J. Choryński, *Kazus niepodległości Kosowa* [w:] red. R. Chęciński, *Europa w 15 lat po wielkim rozszerzeniu UE*, Poznań 2019.

W art. 87 Konstytucji RP zapisano, że „normy prawa międzynarodowego stanowią część krajowego porządku prawnego”. W pewnym sensie można interpretować to, jako przyjęcie przez ustrojodawcę istnienia dualizmu systemu prawnego. Jeżeli racjonalny ustrojodawca użył sformułowania „krajowy porządek prawny”, to można przyjąć, że poza tym krajowym istnieje jeszcze jakiś inny porządek prawny. Ustrojodawca tym samym inkorporował do krajowego porządku normy prawa międzynarodowego. Ponadto, argumentem za dualizmem i multicentrycznością jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze P 37/05, w którym stwierdził on, że norma prawa międzynarodowego ma inne pochodzenie i obowiązuje niezależnie od treści norm prawa krajowego. Co więcej, w opinii Trybunału może ona powodować niestosowanie normy prawa krajowego, ale nie powoduje jej derogacji. TK uznał, że ma ona zupełnie inne źródło, inną genezę. Tym samym wypowiedział się wprost za koncepcją multicentrycznego systemu prawa. Pośrednio można to interpretować także jako przychylenie się do koncepcji dualistycznej⁸⁰. Stwierdzając, że normy te mają inną naturę, przyznał pośrednio, że należą do innych systemów. Nie ma przeszkód, by normy dla porządku krajowego stanowił inny prawodawca niż państwo, gdyż wcześniej, w zgodzie z porządkiem konstytucyjnym, a tym samym, jak zakładamy w zgodzie z przekazanymi mu uprawnieniami przez Naród, przekazał stanowienie tych norm organom organizacji międzynarodowej.

Multicentryczność oznaczać może nie tylko stanowienie prawa przez różne organy, ale i uznanie możliwości różnej genezy norm, tak ze stanowienia, jak też z innych źródeł – niezależnych od decyzji jakichkolwiek organów – czyli prawa naturalnego (autorzy abstrahują tu od tego, co lub kto miałby być źródłem tego prawa charakterystycznych dla prawa naturalnego (natury człowieka, wyższego bytu, idei, Boga, obowiązywanie niezależne i

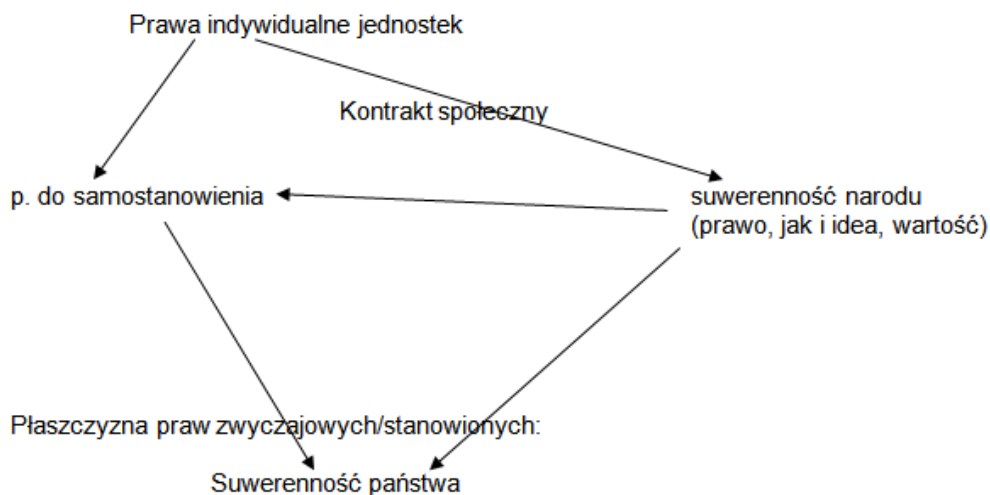
⁸⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, Z.U. 2006 / 11A / 177.

bezczasowe, bez początku, same z siebie). Koegzystować one mogą w jednym porządku prawnym, tworząc jeden system.⁸¹

Przyjmując jako funkcjonujący w Polsce multicentryzm i dualizm, można próbować odtworzyć stosunki pomiędzy suwerennościami i prawo do samostanowienia będą sytuowały suwerenność państwa w stosunkach wewnętrznych. Nie można postawić między nimi znaku równości, gdyż mają inną genezę, działają na dwóch różnych płaszczyznach. Suwerenność Narodu i państwa nie są tym samym, istnieją dwie suwerenności, natomiast jedna jest genetyczną, filozoficzną podstawą drugiej (druga jest pochodną pierwszej). Obowiązuje również prawo do samostanowienia, będące podstawą tej suwerenności.

Związki te ilustruje poniższy schemat:

Płaszczyzna praw naturalnych:



Schemat 1. Związki pomiędzy suwerenności Narodu, suwerennością państwa i prawem do samostanowienia.

Źródło: Opracowanie własne.

⁸¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, Z.U. 2006 / 11A / 177.

Należy nadmienić, że istnieją inne, pozaprawne ograniczenia władzy zwierzchniej. Mają one charakter obiektywny: gospodarczy, materialny czy społeczny. Ponadto, nie dotyczy ona praw o charakterze naturalnym – jako takie należałoby wskazać katalog praw człowieka czy też fullerowski katalog proceduralnego prawa naturalnego. Zasada suwerenności Narodu nie może służyć legitymizacji naruszania praw i wolności jednostkowych, które obowiązują niezależnie od decyzji jakiegokolwiek podmiotu⁸². W odniesieniu do stosunków zewnętrznych, niedozwolone będą działania godzące w prawa innych państw i narodów, takie jak agresja zbrojna czy pogwałcenie prawa do samostanowienia innego narodu.

Można rozważyć, czy istnieje możliwość zrzeczenia się suwerenności. Po pierwsze, należałoby rozważyć, czy mogą dokonać tego państwa. Tu odpowiedź powinna być negatywna – uprawnienie takie nie może przysługiwać państwom, gdyż to nie one ją ustanowiły, musiałyby to zrobić podmioty, od których ta suwerenność jest zależna - a więc narody. Zawsze istnieć musiałyby możliwość wycofania się z tej decyzji przez naród właśnie. Decyzja taka nie mogłoby dotyczyć suwerenności narodu, gdyż znowu – powstała ona „o piętro wyżej”.

Przyjmując relatywność i zmienność w czasie suwerenności, można dalej zastanawiać się nad powstaniem wspólnego społeczeństwa, np. europejskiego obejmującego narody UE. Czy mogłaby zaistnieć druga umowa społeczna? Wystłowiona i konsensualna? W związku z przedstawioną powyżej koncepcją suwerenności, nie mogłoby jej zawrzeć państwa w imieniu Narodów, gdyż tylko one mogłyby (hipotetycznie) być uprawnione do zmiany reguły suwerenności. Na pewno wymagałoby to pełnej dobrowolności. Czy na gruncie zawartej umowy społecznej możliwe

⁸² Zob. R. Jackson, *op. cit.*, s. 133 i n.

jest zawarcie kolejnej? Oznaczałaby ona powstanie nowego suwerena.⁸³ Jak można byłoby ją zawrzeć, czy na podstawie dotychczasowej umowy, czy powinno nastąpić to podobnie jak poprzednio? Powstanie nowej *grundnorm*? Skoro wywodzi się ona w sposób dorozumiany z praw indywidualnych, czy nie powinno to nastąpić tak samo jak poprzednio – w sposób w pełni dorozumiany, gdy wykształciłoby się poczucie wspólnoty, podobnie jak przy powstaniu nowego podmiotu suwerenności. Czy w związku z tym nie wymagana byłaby jednomyslność? W tych kwestiach postawić można więcej pytań niż odpowiedzi.

Zgodnie z normą wyrażoną w art. 4 ust. 2, są dwie formy wykonywania władzy przez Naród: przedstawicielska i bezpośrednia. Z faktu wymienienia demokracji przedstawicielskiej na pierwszym miejscu, wywodzi się wniosek, że jest to forma główna. Natomiast demokracja bezpośrednia stanowić ma formę pomocniczą, wyjątkową. Choć wniosek taki nie znajduje uzasadnienia na gruncie logiki formalnej (równoważność członów alternatywy), to przemawia za nim wykładania systemowa. W Konstytucji zdecydowanie więcej miejsca poświęcono regulacjom dotyczącym instytucjom demokracji przedstawicielskiej i są one znacznie bardziej rozbudowane. Spośród instrumentów demokracji bezpośredniej, polski ustrojodawca przewidział stosowanie tylko dwóch: referendum i inicjatywy ludowej. Systematyka Konstytucji, w której referendum umieszczono w rozdziale IV, po przepisach o trybie ustawodawczym, jest wyrazem przekonań członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, którzy wskazywali, że demokracja bezpośrednia jest dodatkową, uzupełniającą wobec przedstawicielskiej formą władzy⁸⁴. W związku z tym, nasuwa się konstatacja, że demokracja przedstawicielska

⁸³ Cf. I. Wierchowicka, *Suwerenność państwowa w prawie międzynarodowym* [w:] red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, Warszawa 2005, p. 168-172.

⁸⁴ M. Kruk-Jarosz, J. Szymański, *Biuletyn KKZN* nr XL, Warszawa 1997, s. 54.

jest regułą w polskim systemie prawnym, natomiast demokracja bezpośrednia – wyjątkiem, zarezerwowanym dla specjalnych sytuacji⁸⁵.

Zasada demokratycznego państwa prawnego

W art. 2 Konstytucji, ustrojodawca określił Rzeczpospolitą jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyróżnić można trzy elementy składające się na to pojęcie:

- ustrój demokratyczny,
- rządy prawa,
- realizacja zasad sprawiedliwości społecznej⁸⁶.

Tylko w ten sposób scharakteryzowane państwo może stanowić dobro wspólne, którym, zgodnie z treścią art. 1 Konstytucji, powinna być Rzeczpospolita⁸⁷. Według TK, realizacja sprawiedliwości społecznej musi służyć dobru wspólnemu⁸⁸. Z urzeczywistnianiem tych zasad, wiąże się idea solidaryzmu społecznego⁸⁹. W efekcie własność pojmowana jest nie tylko jako prawo, ale i obowiązek korzystania z niej zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, dla realizacji dobra wspólnego. Ponadto, obowiązkiem państwa jest zapobieganie nowym konfliktom społecznym, a już powstałym rozwiązywanie, w celu realizacji dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej⁹⁰. Celom tym służyć powinna społeczna

⁸⁵ Wyrok TK z dn. 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06; Wyrok TK z dn. 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03; Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 66; D. Waniek, M. T. Staszewski, *Słowo wstępne* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, s. 5-6.

⁸⁶ W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 2*, [w:] *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, s. 6.

⁸⁷ Zob. P. Winczorek, *Biuletyn KKNZ nr XII*, Warszawa 1995, s. 89; M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190.

⁸⁸ Wyrok TK z dn. 21 marca 2001 r., sygn.K 24/00

⁸⁹ P. Winczorek, *Biuletyn KKNZ nr VIII*, Warszawa 1994, ss. 55, 64.

⁹⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 2 ...*, s. 32; G. Radbruch, *op. cit.*, s. 242–243.

gospodarka rynkowa, mogą one także uzasadniać wprowadzenie progresywnego systemu podatkowego.

Klauzula państwa prawnego, w formie obowiązującej w Polsce, ma rodowód niemiecki⁹¹. Idee zawierające się w koncepcji państwa prawnego pojawiały się już w oświeceniowej francuskiej filozofii politycznej⁹², jednakże samo pojęcie *Rechstaat*, z którego wywodzi się polskie określenie „państwo prawne” po raz pierwszy użył J. W. Placidus w 1798 r.⁹³. Początkowo rozumiane było jako państwo szanujące prawa swoich obywateli, uległo rozszerzeniu w odniesieniu do ustroju demokratycznego. Oznaczać miało państwo etyczne, chroniące wolności obywatelskie⁹⁴. Jednocześnie z podejściem materialnym (zwanym też prawno-naturalnym), rozwijała się formalno-instytucjonalna koncepcja, właściwa dla pozytywistów⁹⁵. W tym ujęciu, państwo prawne definiowano poprzez cechy formalne, takie jak konstytucjonalizm, legalizm, podział władz, odpowiedzialność urzędników za szkody wynikłe z niedopełnienia obowiązków, niezawisłość sądów⁹⁶.

Współcześnie wskazuje się, że aspekty formalne są tylko strukturą, którą treścią wypełniają zasady materialne, a dopiero cała konstrukcja pozwala na faktyczne zaistnienie państwa prawnego⁹⁷. Do elementów formalnych zalicza się wskazane w poprzednim akapicie, a także: zakaz ingerencji w prawa i wolności jednostki, prymat ustawy, równość wobec prawa, proporcjonalność środków w stosunku do celu w stanowieniu nakazów i zakazów, przewidywalność i obliczalność interwencji państwa,

⁹¹ Zob. S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Preisner, T. Zalasinski, Wrocław 2005, s. 16; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zasadniczych zmian systemu prawa RP, Państwo i Prawo*, z. 1/1992, Warszawa 1999, s. 13-17.

⁹² M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 27–28.

⁹³ P. Czarnek, *Zasada państwa prawa* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 157; M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 11.

⁹⁴ W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita Polska”, artykuł 2 ...*, s. 5.

⁹⁵ P. Czarnek, *Zasada państwa prawa...*, s. 161.

⁹⁶ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 15.

⁹⁷ P. Czarnek, *Zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2006, s. 273-276.

suwerenność narodu, samorządność, nakaz stanowienia prawa w demokratycznych procedurach oraz obsadzania najważniejszych organów za pomocą wyborów⁹⁸. Wśród elementów materialnych wskazuje się: sprawiedliwość społeczną, ochrona prawa i wolności człowieka i obywatela, pluralizm polityczny, równość i powszechność wyborów, podział i kontrolę władzy⁹⁹.

S. Wronkowska wskazuje, że zasada państwa prawnego ma charakter aksjologicznego spoiwa dla całego systemu prawa¹⁰⁰. Jest ona czymś więcej niż tylko prostą sumą swoich składników. Każdy z nich musi być interpretowany w powiązaniu z innymi, tworząc w połączeniu nową jakość¹⁰¹.

Zasada demokratyzmu dotyczy materialnego aspektu prawa, oraz oparcia na demokratycznych procedurach zarówno jego stanowienia, jak i interpretowania oraz stosowania. Prawo musi być tworzone tak, by chronić i rozwijać ogół wartości demokratycznych¹⁰². Nakaz ten ogranicza dowolność suwerena w podejmowanych decyzjach referendalnych¹⁰³.

Rzeczpospolita zobowiązana jest do zagwarantowania, za pomocą dostępnych mechanizmów, co najmniej minimalnego poziomu tej

⁹⁸ J. Potrzezszcz, *Idea prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 15-17; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 8; B. Banaszak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a kwestia praw i wolności jednostki* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 300-301; M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie...*, s. 29-30.

⁹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 16-17; J. Potrzezszcz, *op. cit.*, s. 18; K. Walczuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek i in., Poznań 2012, s. 94-95; J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 97-99.

¹⁰⁰ S. Wronkowska, *Od Redaktora* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji ...*, s. 8

¹⁰¹ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35.

¹⁰² W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita Polska”, artykuł 2 ...*, s. 11.

¹⁰³ Zob. P. Tuleja, *Zastane pojęcia państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji...*, s. 51.

sprawiedliwości społecznej i konieczność ta będzie w pewnym stopniu ograniczała swobodę decyzji suwerena.

Jak wskazuje TK, zasada państwa prawnego jest zbiorczą klauzulą, na którą nie składają się li tylko komponenty w niej wymienione¹⁰⁴. Na zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej składają się liczne zasady szczegółowe¹⁰⁵:

- a) zasada ochrony życia ludzkiego w każdej fazie rozwoju;
- b) zasada zaufania obywateli do państwa, na którą składają się takie elementy, jak: pewność prawa, nie zaskakiwanie obywatela nowymi rozwiązaniami, zachowanie odpowiedniego *vacatio legis*, proporcjonalność i zaskarżalność nakładanych obciążeń i obowiązków;
- c) zasada ochrony praw słusznie (sprawiedliwie) nabytych – będąca gwarancją możliwości korzystania z raz uzyskanych praw podmiotowych, najsilniej chronione są prawa majątkowe oraz nabyte *in concreto*¹⁰⁶; nie oznacza to absolutnego zakazu, lecz zmiany te muszą pozostawać w zgodzie z regulacjami konstytucyjnymi¹⁰⁷, również Naród nie może arbitralnie, podejmując decyzję za pomocą referendum takich praw odebrać;
- d) zasada nie działania prawa wstecz – nie ma ona charakteru absolutnego, można odstąpić od niej ze względu na realizację sprawiedliwości społecznej oraz gdy nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresata¹⁰⁸; nieco inaczej traktuję tę kwestię SN, który wymaga braku kolizji z innymi konstytucyjnymi wartościami i zasadami¹⁰⁹;

¹⁰⁴ Wyrok TK z dn. 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98.

¹⁰⁵ zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 21-34.

¹⁰⁶ M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskich systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146.

¹⁰⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 24.

¹⁰⁸ Orzeczenie TK z dn. 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90; Orzeczenie TK z dn. 25 czerwca 1996 r., sygn. K 15/95; Wyrok TK z dn. 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97.

¹⁰⁹ Wyrok SN z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000, Nr 11, poz. 209.

- e) zasada dostatecznej określoności – stanowione normy muszą być dla adresatów zrozumiałe, jasne, zwłaszcza gdy ograniczają wolność jednostek lub nakładają obowiązki, podmiot oraz przesłanki muszą być jednoznacznie wskazane,
- f) zakaz stanowienia norm niezgodnych z normami stojącymi wyżej w hierarchii oraz nakaz działania wyłącznie w granicach prawnie określonych kompetencji, co sprawia, że organy realizujące rozstrzygnięcie referendalne muszą działać w zakresie swoich kompetencji i zgodnie ze stosowną procedurą¹¹⁰ – można mieć wątpliwości, czy zasada ta będzie odnosiła się do referendum, gdyż jego rozstrzygnięcie jest zawsze decyzją suwerena, który korzysta z władzy zwierzchniej – a więc najwyższej;
- g) praworządność – w aspekcie formalnym oznacza działanie organów państwowych zgodnie z prawem, natomiast w aspekcie materialnym odnosi się do treści stanowionych norm i ogranicza swobodę działalności prawotwórczej, która musi uwzględniać wartości, które obowiązują niezależnie od systemu prawa stanowionego (prawo naturalne, etyka, moralność) lub są wyinterpretowywane na podstawie obowiązujących przepisów¹¹¹.

Wskazać trzeba, że podjęta w referendum decyzja nie może być przyczyną odejścia od tych zasad w sposób arbitralny. Wydaje się również, że nie może zmieniać tych zasad, jako że w większości chronią one prawa jednostki, pierwotne wobec suwerenności Narodu. Nie ulega wątpliwości, że referendum powinno odbywać się w sposób i procedurze przewidzianych przez prawo¹¹². Realizując rozstrzygnięcie referendalne, organy muszą działać w zakresie swoich kompetencji. Jednocześnie są zobligowane wolę

¹¹⁰ Orzeczenie TK z dn. 19 października 1993 r., sygn. K 14/92.

¹¹¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 32-33.

¹¹² Zob. M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji...*, s. 13-81; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach ...*, s. 15; P. Wiczorek, *Biuletyn KKZN nr XL*, Warszawa 1997, s. 169.

Narodu wykonać. Podmioty odpowiedzialne za zorganizowanie głosowania oraz wprowadzenie w życie decyzji suwerena powinny być wskazane przez przepisy możliwie najdokładniej. Określone prawnie powinny być także procedury przeprowadzania głosowania oraz metody odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków związanych z przeprowadzeniem referendum i wykonaniem jego rozstrzygnięcia.

Referendum powinno być przeprowadzone zgodnie z demokratycznymi standardami, co dotyczy równouprawnienia obywateli, zasad wyborczych i uczciwego przebiegu głosowania. Zasada sądowej kontroli działalności władzy wymaga, by była możliwość zaskarżenia bezprawnych działań organów, polegających na niedopełnieniu obowiązków związanych czy to z przeprowadzeniem referendum czy realizacją jego rozstrzygnięcia. Ponadto, podejmowane w referendum decyzje powinny służyć realizacji sprawiedliwości społecznej, co dotyczy zwłaszcza treści spraw poddawanych pod głosowanie oraz granic dopuszczalności referendum. Wydaje się, że tę sprawiedliwość społeczną można traktować jako wskazówkę dla ustalenia tego, co jest dobrem wspólnym, do której to wartości nawiązuje art. 1 Konstytucji, w którym ustanowiono, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W przepisie tym sformułowanie „Rzeczpospolita Polska” nie odnosi się do organizacji państwowej, lecz do państwa szeroko rozumianego – jako kraju, wspólnoty¹¹³. Zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami doktrynalnymi, referendum powinno być skutecznym narzędziem realizacji dobra wspólnego – pomyślności wszystkich obywateli.

¹¹³ W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita Polska”, artykuł 1 ...*, s. 5-9; K. Klecha, *Państwo jako dobro wspólne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Rzeczpospolitej Polskiej* [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probuca, Kraków 2010, s. 325.

Zasada podziału i równowagi władz

Ustrojodawca w artykule 10 Konstytucji wprowadził zasadę podziału i równowagi władz. Zasada ta ma szczególny związek z zasadą suwerenności, gdyż wszelka władza w Rzeczypospolitej wykonywana jest z woli i w imieniu Narodu. Zasada podziału władzy jest jej dopełnieniem i wskazuje sposób wykonywania jej przez organy. Jest także gwarancją, że żaden podmiot nie będzie rościł sobie prawa do władzy suwerennej. Organy trzech władz są traktowane jako organy państwa, Rzeczypospolitej Polskiej, lecz swą władzę wykonują z nadania i w imieniu Narodu¹¹⁴. W doktrynie przyjęło się uważać, że podejmując działania, wyrażają one wolę suwerena w zakresie swych zadań. Władze te nie mają charakteru samodzielnego, wykonując swe funkcje w zakresie kompetencji przyznanych im przez Naród¹¹⁵. Suma tych funkcji składa się na władzę państwową, lecz nie całą władzę w ogóle¹¹⁶.

Art. 10 wymienia trzy władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Każda z nich ma inne funkcje, które polegają odpowiednio na: stanowieniu prawa, realizacji zadań państwa w konkretnych sytuacjach oraz rozstrzyganiu sporów na podstawie obowiązujących przepisów¹¹⁷. Władze te nie tylko mają inne funkcje i zadania, lecz ich kompetencje powinny także się równoważyć¹¹⁸. Oznacza to, że nie mogą istnieć rażące dysproporcje pomiędzy ich kompetencjami oraz że żadna z władz nie może zdobyć na tyle dużej przewagi nad innymi, by móc wpływać na decyzje pozostające w wypełnianiu ich funkcji. W tym kontekście referendum może pełnić funkcję wyrównującą, umożliwiając władzy posiadającej słabszą pozycję odwołanie się do woli Narodu.

¹¹⁴ P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczypospolita”*, artykuł 10 [w:] *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, s. 3.

¹¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 82.

¹¹⁶ Zob. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 300.

¹¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 82.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 83.

Każdej z władz powinny przypadać kompetencje odpowiadające jej funkcji. Nie oznacza to, że muszą one pozostawać w pełnej separacji, lecz istnieje pewne minimum wyłączności, które każda z nich musi zachować. Władze te nie tylko muszą być rozdzielone oraz zrównoważone, mają także obowiązek ze sobą współpracować.

Zasada podziału władzy nie ma charakteru czysto technicznego, jej celem jest między innymi zapobieżenie nadużyciom władzy mogącym powodować naruszenia praw i wolności¹¹⁹. W związku z tym naturalną i pożądaną sytuacją jest posiadanie przez poszczególne władze kompetencji pozwalających wpływać na pozostałe¹²⁰.

Aspekt organizacyjny podziału władzy polega na wyodrębnieniu organów państwowych, które pełnią opisane funkcje. Ustrojodawca w przepisie art. 10 przypisał do konkretnych funkcji dane organy. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą: sądy i trybunały. Zatem każdą z funkcji realizuje więcej niż tylko jeden organ – podział władzy ma strukturę złożoną i występuje także w ramach każdej z władz¹²¹.

Zasada podziału władzy zakłada, że w ramach systemu organów muszą istnieć mechanizmy gwarantujące wzajemną kontrolę celem zapobiegania nadużyciom i nadmiernej koncentracji władzy¹²². Ponadto, ze względu na kompetencje przyznane w innych przepisach, Sejm wykonuje funkcję kontrolną względem Rady Ministrów. Prezydent posiada kompetencje w zakresie prawodawstwa (między innymi wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego czy ratyfikacja ustawy) oraz rozwiązywania Sejmu. Parlament i Prezydent odpowiadają za

¹¹⁹ Orzeczenie TK z dn. 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93.

¹²⁰ Orzeczenie TK z dn. 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95; P. Sarnecki, *Rozdział I...*, s. 12-14.

¹²¹ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 347.

¹²² Wyrok TK z dn. 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99.

obsadzanie wypełniających różne funkcje i znajdujących się w różnych władzach organów: Rady Ministrów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NSA czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Wypełniają w ten sposób niewymienioną w art. 10 funkcję kreacyjną¹²³.

Wyraźnie oddzielona jest władza sędziowska, gdyż niezbędne dla jej właściwego funkcjonowania jest uwolnienie od nacisków i wpływów ze strony innych organów. Wynika to z jej roli, jaką jest ochrona praw i wolności jednostki i jest podyktowane tak konstytucyjnymi, jak i międzynarodowymi wymogami¹²⁴. Władza sędziowska jest jedyną władzą apolityczną. Dwie pozostałe odpowiedzialne są za kształtowanie polityki państwa. Referendum także jest narzędziem podejmowania decyzji politycznych, co, w zestawieniu z innymi odmiennosciami władzy sędziowskiej skłania do wniosku, nie powinno dotyczyć istoty jej działania. Jak wskazuje P. Rejs, „Demokracja pośrednia jest dziś formą podstawową, ponieważ zapewnienie bezpośredniej partycypacji w wykonywaniu władzy choćby części obywateli, nie mówiąc już o ich większości, jest dziś bardzo trudne”¹²⁵.

Wyróżnić można także personalny aspekt podziału władz – której efektem jest zasada niepołączalności stanowisk nie tylko w ramach różnych władz, ale i różnych organów wykonujących tę samą funkcję (wyrażona między innymi w artykułach: 103, 104, 132 Konstytucji). Nie ma ona jednak charakteru absolutnego – przykładowo poseł może być członkiem Rady Ministrów¹²⁶.

Na zasadzie podziału i równowagi władz „opiera się ustrój Rzeczypospolitej”, co oznacza, że władze wyróżnione w tym przepisie są

¹²³ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, s. 309.

¹²⁴ Orzeczenie TK z dn. 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94.

¹²⁵ P. Rejs, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 162.

¹²⁶ Zob. P. Sarnecki, *Rozdział I...*, s. 2.

głównymi i zasadniczymi. Bez nich państwo nie może funkcjonować¹²⁷. Oprócz tego wskazywać można organy kontroli i nadzoru, których funkcjonowanie uregulowano w rozdziale – pozostające poza tym podziałem. Można uznać, że demokracja bezpośrednia stanowi „optymalną opozycję” dla demokracji pośredniej¹²⁸. W ten sposób jej narzędzia, przekazane bezpośrednio w ręce obywateli, pozwalają suwerenowi ingerować w zarządzanie państwem.

Rozstrzygnięcia suwerena miały istotne znaczenia przede wszystkim dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jak wskazano wyżej, władze te nie są wyraźnie odseparowane. Wydaje się, że najsilniejszą pozycję wśród organów ma Sejm, który nie tylko zajmuje się legislacją, ale również sprawuje funkcję kreacyjną i kontrolną. Rząd jest odpowiedzialny politycznie przed Sejmem i zależny od jego poparcia. Izba niższa ma też zdecydowanie silniejszą pozycję w procesie legislacyjnym niż Senat.

Prezydent dysponuje różnorodnymi kompetencjami, z czego największą grupę stanowią kompetencje głowy państwa. Ma on też pewne kompetencje w procesie legislacyjnym, powoływania rządu oraz sprawowania władzy. Jednakże, mimo wybierania w głosowaniu powszechnym i w związku z tym posiadania silnej legitymacji demokratycznej, kompetencje te nie dają mu realnie dużej władzy. Jak wykazały liczne doświadczenia historyczne, referendum może stanowić niebezpieczne narzędzie w rękach silniej władzy wykonawczej¹²⁹. W polskim systemie raczej taka sytuacja nie będzie zachodzić.

Można zastanawiać się, czy referendum będzie należało do którejs z władz, czy raczej będzie wybiegało poza podział wprowadzony w art. 10. Wydaje się, że w związku z zasadą suwerenności narodu, należałoby

¹²⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹²⁸ P. Rejs, *op. cit.*

¹²⁹ Zob. M. Bankowicz, *op. cit.*, 190–191; E. Zieliński, *Referendum w świecie...*, s. 11–25; E. Zieliński, *Referendum w Rosji [w:] Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1996, s. 157–164.

uznać, że wykracza ona poza ten podział¹³⁰. Kwestia ta będzie jednak przedmiotem głębszej analizy w dalszych częściach pracy.

¹³⁰ Zob. H. Rot, Biuletyn KKZN nr XIII, Warszawa 1995, s. 38; P. Winczorek, Biuletyn KKZN nr XL, Warszawa 1997, s. 169.

Rozdział III

REFERENDUM W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA

Przedmiot

Zgodnie z normą wyrażoną w art. 125 ust. 1 Konstytucji RP, „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Przedmiot referendum został określony za pomocą klauzuli generalnej. Mogą nim być „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Przykładowy katalog takich spraw podaje E. Zieliński. Według tego autora przedmiotem referendum mogą być:

- 1) regulacje konstytucyjne,
- 2) kwestie ustrojowe państwa,
- 3) przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki,
- 4) swoboda zachowań moralnych ludzi,
- 5) rozstrzygnięcie o konkretnych sprawach publicznych¹³¹.

Ustrojodawca nieprzypadkowo nie stworzył zamkniętego katalogu spraw, mogących być rozstrzyganymi w referendum, a określił jedynie, że mają być wyposażone w przymiot szczególnej istotności dla państwa. Trzeba zwrócić uwagę na każde z użytych określeń. Po pierwsze, sprawy te nie mają być tylko ważne, a „szczególnie” ważne. To wskazuje, że przedmiot możliwego referendum należy określać raczej zawężająco. Istotne może być wiele spraw, jednakże „szczególnie” istotne tylko niektóre. Co więcej mają być to kwestie ważne dla państwa – jako całości, nie mogą

¹³¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 635.

być to problemy istotne wyłącznie dla jakiejś grupy społecznej czy jednostek¹³².

Użyte określenie „państwo” może nastęrczać trudności interpretacyjnych. Jak wskazują M. Masternak-Kubiak oraz A. Ławniczak, należy odróżnić pojęcie Rzeczypospolitej od pojęcia „państwa”. Pierwsze oznacza wspólnotę obywateli, w skład drugiego wchodzi natomiast władza publiczna, organy państwowe, instytucje wykonujące zadania państwowe bądź przez organy państwa zlecone. W drugim ujęciu, „państwo” oznacza zespół instytucji i ludzi, występujących w jego imieniu¹³³. Odwołując się do wykładni historycznej, wskazać można na rozróżnienie pomiędzy pojęciami „Rzeczypospolita” i „państwo”, które zostały przyjęte w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przyjęto wówczas, że użycie pojęcia „państwo”, pisanego małą literą oznacza „państwo jako organizację”, natomiast „Państwo” jest równoznaczne z „Rzeczypospolitą”¹³⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustrojodawca niekiedy stosuje te pojęcia w Konstytucji nie do końca konsekwentnie. Określenie „Rzeczypospolita Polska” używane jest na oznaczenie organizacji państwowej (art. 3, art. 15 ust. 1), a ponadto występuje ono jako nazwa własna państwa, podmiotu prawa międzynarodowego (art. 89–91)¹³⁵, pojawia się również „państwo” jako synonim Rzeczypospolitej Polskiej (art. 26).

S. Grabowska, odwołując się do wykładni funkcjonalnej, twierdzi, że przedstawiona powyżej wykładnia przyznająca referendum funkcję wyłącznie „służebną” wobec instytucji państwowych, nie jest właściwa. Badaczka wskazuje, że referendum, jako forma sprawowania władzy przez suwerena, ma na celu realizację dobra wspólnego. Stąd autorka wywodzi, że pod głosowanie w referendum mogą być poddane kwestie ważne nie

¹³² L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 175.

¹³³ Zob. M. Masternak-Kubiak, A. Ławniczak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP* [w:] *Państwo i Prawo*, z. 8/1999, Warszawa 1999, s. 45-50.

¹³⁴ P. Winczorek, *Biuletyn KKZN nr XXXVII*, Warszawa 1997, s. 44.

¹³⁵ L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”, artykuł 125* [w:] *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 4.

tylko dla państwa instytucjonalnego, ale i dla obywateli, których dobrem wspólnym jest państwo – Rzeczpospolita Polska¹³⁶. Pogląd taki wydaje się dobrze uzasadniony doktrynalnie.

W kontekście tych rozważań, przytoczyć także warto klasyczną definicję G. Jelinka, według którego na państwo składają się trzy niezbędne, konstytutywne elementy: ludność, terytorium i władza polityczna¹³⁷. Takie rozumienie państwa wykorzystywane jest w prawie międzynarodowym. Podejście w prawie wewnętrznym jest nieco inne, jednakże wobec trudności interpretacyjnych, można się zastanawiać, czy, zgodnie z twierdzeniem S. Grabowskiej nie chodzi o państwo właśnie w takim, holistycznym ujęciu.

Problem ten trudno jednoznacznie rozstrzygnąć. Ostrożnie interpretując zakresu zastosowania referendum, można byłoby uznać, że dozwolone jest przeprowadzanie referendum w sprawach, w których kompetencje posiadają Sejm i Senat. Wówczas, konsekwentnie, należałoby wiązać referendum z funkcjami parlamentu: prawodawczą, kreacyjną, kontrolną. Wydaje się jednak, że najrozsądniejszym, dokonującym syntezy przedstawionych stanowisk, rozwiązaniem, jest przyjęcie, że w przypadku wątpliwości, elementem konstytutywnym dla stwierdzenia, że sprawa dotyczy „państwa” w rozumieniu art. 125 Konstytucji, jest jej związek ze sferą prawa. Przyjmuje się powszechnie w doktrynie, że prawo jest niezbędnym korelatem państwa (i na odwrót). Ponadto, zważając na zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak też umieszczenie przepisów o referendum w rozdziale dotyczącym władzy ustawodawczej, sensownym będzie przyjęcie, że element jurydyczny będzie warunkiem koniecznym i wystarczającym dla stwierdzenia, że sprawa ma znaczenie dla państwa.

¹³⁶ S. Grabowska, *op. cit.*, s. 87.

¹³⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, Warszawa 2003, s. 120; W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2008, s. 75.

W doktrynie pojawiały się głosy, że referendum ogólnokrajowe może dotyczyć jedynie niezbyt precyzyjnego określenia kierunków polityki.¹³⁸ Jednakże wykładnia językowa nie pozwala na taką konstatację. Przeciwnie, z brzmienia przepisu art. 125 wynika, że dotyczyć może spraw bardzo konkretnych, byleby miały przymiot szczególnej istotności dla państwa. Wykładania systemowa i funkcjonalna nie dostarczają dostatecznych argumentów, by przełamać efekty wykładni językowej¹³⁹.

Zatem wydaje się, że przedmiot referendum mogą stanowić sprawy szczególnie istotne dla państwa instytucjonalnego, lecz rozumianego bardzo szeroko – muszą wiązać się w jakikolwiek sposób z funkcjonowaniem organów (określanie kierunków polityki) lub prawem, a ponadto być szczególnie istotne. Szczególna istotność dla systemu prawa może być związana także z dużym zapotrzebowaniem wykazywanym przez społeczeństwo, któremu ten system prawa ma służyć. Oceny, czy sprawa mająca być poddana pod referendum spełnia kryterium „szczególnej ważności”, dokonują organy uprawnione do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum.

Kolejną problematyczną kwestią jest rozstrzygnięcie, czy zakres spraw mogących być przedmiotem referendum jest ograniczany ze względu na zasadę podziału władzy i kompetencje organów. L. Garlicki twierdzi, że przedmiotem referendum może być każda sprawa, za wyjątkiem zastrzeżonych do kompetencji innych organów¹⁴⁰. Odmienne zdanie prezentuje J. Boć, który uważa, że „zarządzone referendum może dotyczyć każdej sprawy, niezależnie od tego, kto w obowiązującym porządku prawnym jest kompetentny do jej rozstrzygnięcia¹⁴¹. Dokonanie wykładni językowej przepisu art. 125 kieruje ku rozwiązaniu zaproponowanemu przez

¹³⁸ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 72.

¹³⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 634-636; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 164-165.

¹⁴⁰ L. Garlicki, *Rozdział IV ...*, s. 7.

¹⁴¹ J. Boć, *Komentarz do artykułu 125 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 207.

J. Bocia. Ustrojodawca nie ograniczył w nim w żaden sposób przedmiotu referendum, wyłączając spod niego pewne sprawy z jakichkolwiek względów. Uznał tylko, że muszą spełniać kryterium szczególnej istotności dla państwa, nie zawarł zaś żadnej klauzuli ograniczającej ze względu na kompetencje innych organów. Wsparcia dla tego stanowiska dostarcza także wykładania funkcjonalna w powiązaniu z systemową. Referendum nie jest jedną ze „zwykłych” form sprawowania władzy, w ramach systemu opartego na trójpodziale władz¹⁴². Przekonuje o tym zarezerwowanie go dla spraw „szczególnie ważnych”. Jest władczą ingerencją suwerena, do którego przynależy z założenia pełnia władzy, którą deleguje na organy państwowej, jednakże zachowuje nad nimi zwierzchność. Z drugiej strony, umieszczenie referendum w przepisach dotyczących władzy ustawodawczej, sugerowałoby, że referendum jest elementem tej władzy. Nie potwierdza tego jednak wykładania językowa treści przepisu, jak również wykładnia funkcjonalna, wiążąca referendum z zasadą władzy zwierzchniej Narodu. Wsparcia dla stanowiska prezentowanego przez L. Garlickiego dostarcza powiązanie wyników wykładni systematycznej i systemowej. Jest to argument z wykładni systemowej – stworzenia specjalnych przepisów dotyczących referendum ratyfikacyjnego. Nie wydaje się on jednak do końca przekonywujący – przede wszystkim ze względu na całkowicie odmienną rolę ustrojową referendum ratyfikacyjnego. Służy ono nie wyrażeniu opinii przez Suwerenna, lecz jest czynnością konwencjonalną w procesie ratyfikacji umowy międzynarodowej. Zastępuje akt wydany przez Sejm, nie zaś zobowiązuje Sejm do wydania aktu zgodnego z rozstrzygnięciem podjętym w referendum (jak w przypadku referendum ogólnokrajowego). Referendum ogólnokrajowe nie zastępuje żadnego innego aktu państwowego, lecz jest odrębną instytucją. W jego formie nie można uchwalić czy odrzucić ustawy, jednakże można uprawnione organy do takiego działania zobowiązać.

¹⁴² Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 63-64.

W przypadku referendum zarządzanego na wniosek obywateli, Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁴³ (dalej: Ustawa o referendum), wprowadza ograniczenie jego przedmiotu. W takim przypadku, głosowanie nie może dotyczyć:

- wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych,
- obronności państwa,
- amnestii.

Ograniczenie to spowodowane jest obawą o brak obiektywności lub niedostateczną wiedzę obywateli w tych dziedzinach. W przypadku obronności wiąże się także z możliwą tajnością informacji, których posiadania mogłyby być istotne przy podejmowaniu decyzji w tych kwestiach. W przypadku, gdy wniosek obywateli nie powoduje obligatoryjnego przeprowadzania referendum, takie ograniczenie nie wydaje się uzasadnione. Gdyby rzeczywiście w danej sprawie istniała obawa o brak kompetencji obywateli czy też inne wspomniane ograniczenia, Sejm, pozostając dysponentem wniosku, mógłby go odrzucić. Natomiast wprowadzenie takiego ograniczenia utrudnia obywatelom możliwą partycypację we władzy. Ponadto, wskazać trzeba, że nie można tego ograniczenia interpretować rozszerzająco.

W tym kontekście warto zastanowić się, czy poddawanie jakichkolwiek kwestii podatkowych pod referendum byłoby racjonalne. Wydaje się, że, w przypadku referendum alternatywnego, trudno skonstruować właściwe pytanie, gdyż zawsze będzie preferowana odpowiedź przynosząca mniejsze obciążenia. Natomiast wybór zasadniczego reżimu podatkowego poprzez referendum, być może nawet z określeniem przybliżonych stóp podatkowych spośród kilku zaproponowanych wariantów, wraz z odpowiadającą mu rolą państwa wydaje się interesującym pomysłem. Społeczeństwo mogłoby np. wybrać

¹⁴³ Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.

system proporcjonalny, silnie zróżnicowany, uzyskując w zamian liczne świadczenia czy system niskiego podatku liniowego, co skutkowałoby znacznym ograniczeniem roli państwa w zaspokajaniu potrzeb lub zdecydować się na system progresywny, wysokich lub niskich podatków, uzyskując w zamian odpowiedni zakres świadczeń ze strony państwa. Oczywiście, musiałyby być uświadomione co do skutków wyboru każdej z opcji. Być może należałoby w każdym wariantcie określić zakres odpowiadającej mu roli państwa. W takiej sytuacji, gdyby przedstawione warianty pokazywały konsekwencje danego systemu podatkowego, a ponadto byłaby przeprowadzona kampania informująca o konsekwencjach, jakie będzie niosło za sobą wybranie każdego wariantu, przeprowadzenie referendum w sprawie ustroju podatkowo-gospodarczego, byłoby sensowne. Podobnie, gdyby występowała wyjątkowa sytuacja potrzeby uzyskania środków finansowych, która w znaczący sposób naruszałaby prawa majątkowe ludności, przeprowadzenie referendum nie byłoby nieuzasadnione. Jednakże nawet przedstawiony powyżej przykład wymagał przyjęcia wielu założeń i warunków. Dlatego wydaje się, że, co do zasady, sprawy budżetowe, podatkowe nie powinny być przedmiotem referendum¹⁴⁴. Mogą nim być wyjątkowo sprawy, które wiążą się z zasadniczym kształtem ustroju czy dobrowolnym samoopodatkowaniem.

Podsumowując rozważania dotyczące zakresu przedmiotowego referendum, można z pewnością stwierdzić, że sprawa rozstrzygana w referendum musi być „szczególnie istotna” dla państwa jako całości, nie zaś wyłącznie dla jakiejś części czy grupy¹⁴⁵. Wątpliwość wywołuje to, czy muszą być to kwestie wyłącznie związane z państwem jako organizacją, czy dotyczyć mogą także spraw ważnych dla „państwa” w szerokim znaczeniu. W doktrynie przeważa pogląd pierwszy, kwestia nie jest jednak rozstrzygnięta. Organami, każdorazowo uprawnionymi do stwierdzenia, czy sprawa, mająca być poddana pod głosowanie w referendum jest

¹⁴⁴ Zob. E. Zieliński i in., *op cit.*, s. 229.

¹⁴⁵ L. Garlicki, *Rozdział IV...*, s. 5.

szczególnie ważna dla państwa, są organy zarządzające referendum. Wątpliwą kwestią pozostaje, czy referendum może służyć do podejmowania decyzji w kwestiach zastrzeżonych dla określonych organów państwa. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem tego dylematu wydają się być odpowiedzi, że referendum nie może zastąpić działań żadnych organów, lecz może każdy organ zobowiązać do wydania aktów prawodawczych o określonej treści. Tak więc w procedurze referendum nie można uchwalić ustawy, lecz można przesądzić o jej kształcie. Podobnie, referendum ogólnokrajowe można przeprowadzić w celu podjęcia decyzji o zmianie Konstytucji¹⁴⁶. Będzie ono przesądzało o treści, przyjęciu bądź odrzuceniu proponowanych zmian. Nie będzie aktem w procedurze zmian Konstytucji, lecz będzie zobowiązywało organy, uprawnione do tego przepisami proceduralnymi, do uchwalenia, zgodnie z podjętym rozstrzygnięciem, zmian w Konstytucji. W przypadku referendum zarządzanego na wniosek obywateli, z jego przedmiotu wyłączone są kwestie dotyczące obronności, amnestii oraz wydatków i dochodów państwa.

Granica dla podejmowanych w referendum decyzji będzie również prawo naturalne, w tym prawa jednostki, a także prawo międzynarodowe¹⁴⁷. Kompetencja suwerena ma zasięg ograniczony do jego państwa, nie może on jednostronnie zmieniać norm międzynarodowych, choć może odstąpić od zawartych umów. Musi to jednak nastąpić w uzgodnionej procedurze. Podjęta w referendum decyzja nie jest przesłanką pozwalającą skorzystać z klauzuli *rebus sic stantibus*. Po pierwsze, co do zasady, w prawie międzynarodowym publicznym przewagę na nią ma zasada *pacta sunt servanda*. Po drugie, nie następują wówczas istotne zmiany okoliczności, niezależnych od danego podmiotu - zmiana ta ma charakter

¹⁴⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 636-637; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 68; przeciwny pogląd prezentuje P. Winczorek, *op. cit.*, s. 165-166. Problem został rozwinięty w rozdz. IV, podrozdz. 2 „Referendum konstytucyjne”.

¹⁴⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Rozdział XII „Zmiana konstytucji”, artykuł 235 [w:] Konstytucja RP: Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, s. 71; J. Ruskowski, *op. cit.*, s. 223-224; W. Linder, *Blaski i cienie...*, s. 26-27.

wewnętrzny. Wynik referendum nie upoważnia także do odstąpienia od norm prawa międzynarodowego o charakterze *iuris cogentis*. Prawo międzynarodowe to inny system prawny, mający odrębne źródła i zasady¹⁴⁸. Podstawą obowiązywania prawa międzynarodowego jest umowa zawierana przez państwa – wyrażająca wspomnianą zgodną wolę narodów. Stąd tylko państwa uprawnione są do określania kompetencji organów i organizacji międzynarodowych. Organy międzynarodowe (UE) nie mają one kompetencji do określania własnych kompetencji¹⁴⁹. Tak ja Naród w państwie, tak państwa na arenie międzynarodowej mają ostateczne prawo do określania kompetencji, są dyspozytorami podmiotów, które tworzą. Podobnie w prawie wewnętrznym, źródłem wszelkiego prawa jest naród. Państwo jest ograniczone ramami konstytucyjnymi, które przyjmuje się, że nałożył na nie naród, a także normami o genezie prawnonaturalnej: indywidualnymi prawami jednostek i suwerennością narodu. Tak więc suweren w państwie nie jest suwerenem na arenie międzynarodowej, jego suwerenność ograniczona jest terytorialnie¹⁵⁰. Musi on stosować się do wspólnie ustalonych norm, tych wynikających z prawa naturalnego. W związku z tym, sprawy rozstrzygane w referendum muszą podlegać jurysdykcji Rzeczypospolitej.

Procedura postępowania w sprawie zarządzenia referendum

Podmiotami uprawnionymi do zarządzenia referendum ogólnokrajowego są Sejm oraz Prezydent, działający za zgodą Senatu. Jak wykazuje praktyka polityczna, skład Senatu jest zwykle podobny, jeśli chodzi o preferencje polityczne, jak skład Sejmu. We wszystkich głosowaniach po 1997 r., w wyborach do obu izb wygrywała ta sama partia, uzyskując przy tym w Senacie większy odsetek mandatów niż w Sejmie. W

¹⁴⁸ Postanowienie TK z dn. 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05.

¹⁴⁹ Zob. J. Ciapiła, *Konstytucyjna zasada suwerenności Narodu w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Koncepcje suwerenności...*, s. 362–363.

¹⁵⁰ R. Jackson, *op. cit.*, s. 119.

tym kontekście, referendum może służyć jako środek podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach, gdy Sejm jest sparaliżowany przez niemożliwość uzyskania większości, a większość taka występuje w Senacie. Rozwiązanie to uniemożliwia omijanie parlamentu w procesie stanowienia prawa, do czego mogłoby prowadzić wyposażenie Prezydenta w prawo zarządzania referendum.

Do złożenia wniosku do Sejmu o podjęcie uchwały o zarządzeniu referendum uprawnione są Senat, Rada Ministrów, Prezydium Sejmu, prezydium komisji sejmowej, co najmniej 15 posłów. W tych przypadkach Sejm jest pełnym dysponentem wniosku, może odrzucić go, przyjąć, bądź dowolnie zmodyfikować. Nieco inaczej sytuacja prezentuje się w przypadku wniosku obywatelskiego, do którego złożenia uprawniona jest grupa co najmniej 500 000 obywateli¹⁵¹. Pierwsze czytanie takiego wniosku odbywa się na posiedzeniu Sejmu, w trakcie którego pełnomocnik obywateli prezentuje uzasadnienie oraz odpowiada na pytania posłów. Następnie Sejm w drodze głosowania podejmuje decyzję o przyjęciu wniosku bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Brak uchwały w przedmiocie przyjęcia wniosku uznaje się za równoznaczne z jego odrzuceniem. W kolejnym kroku wniosek kierowany jest do Komisji Ustawodawczej, która przygotowuje projekt uchwały o zarządzeniu referendum. Komisja nie może modyfikować przedmiotu wniosku, jak również merytorycznej treści pytań oraz wariantów rozwiązań. Dokonanie poprawek lub wniosków mniejszości tego typu może skutkować ich odrzuceniem przez Marszałka Sejmu i poddaniem pod głosowanie projektu uchwały w pierwotnej wersji. Możliwe jest natomiast dokonywanie zmian brzmienia językowego pytań lub wariantów (art. 65-67 Regulaminu Sejmu). Wydaje się, że przepisy te w większym stopniu chronią

¹⁵¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 638.

dominującą pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym, niż zapewniają należyłą ochronę zamysłu referendalnego wnioskodawcy¹⁵².

Zarządzenie referendum przez Sejm następuje w formie uchwały, wymagającej bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W uchwale tej Sejm ustala treść pytań referendalnych. Zwrócić trzeba uwagę na większość kwalifikowaną, jaka jest wymaga do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum. Zasadą w polskim parlamencie jest podejmowanie decyzji zwykłą większością głosów. Podniesiony wymóg (przy zachowaniu standardowego wymogu kworum), ma zapewnić, że referendum przeprowadzane będzie w sprawach o dużej wadze, które uzasadniają wysiłek organizacyjny i koszty, jakie niesie za sobą zastosowanie tej procedury.

W przypadku, gdy decyzje o przeprowadzeniu referendum podejmuje Prezydent za zgodą Senatu, głowa państwa w projekcie zarządzenia o przeprowadzeniu referendum określa treść pytań lub wariantów rozwiązania oraz termin przeprowadzenia. Zgodnie z art. 64 Ustawy o referendum, Senat ma 14 dni na podjęcie decyzji. Jednakże termin ten nie ma charakteru zawitego. Jego przekroczenie nie jest równoznaczne z wyrażeniem zgody. Stanowi naruszenie prawa, dla którego przepisy nie ma określają procedury postępowania ani zasad odpowiedzialności. Nie ma on nie ma możliwości dokonywania zmian w projekcie lub udzielenia częściowej zgody. Jedynie wyraża zgodę lub odrzuca proponowane przez Prezydenta zarządzenie¹⁵³. Ma przy tym pełną swobodę podjęcia decyzji negatywnej, nieograniczonej tylko do wniosku wadliwego formalnie¹⁵⁴. Raz wyrażając zgodę, Senat nie może się z tej decyzji wycofać. Wyrażona zgoda ma charakter konkretny – dotyczy indywidualnie określonego zarządzenia ze wszystkimi jego elementami. Prezydent nie może

¹⁵² Zob. S. Grabowska, *op. cit.*, s. 92.

¹⁵³ L. Garlicki, *Rozdział IV...*, s. 8-9.

¹⁵⁴ A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. B. Banaszak, J. Trzciniński, Wrocław 1997, s. 251-252.

samodzielnie dokonać nie tylko zmian w treści pytań i odpowiedzi, ale także terminów głosowania¹⁵⁵.

Elementy, które akty te muszą zawierać, wymienione są w art. 65 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Są to:

- 1) wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum;
- 2) treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum;
- 3) termin przeprowadzenia referendum;
- 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Ustawa o referendum dopuszcza jego dwa rodzaje ze względu na kryterium formułowania pytań: wariantowe, polegające na wyborze jednej propozycji oraz alternatywne (art. 2 ust. 2 w związku z art. 66 Ustawy o referendum). Nie przewidziano możliwości przeprowadzania referendum preferencyjnego, wielowariantowego lub polegającego na uszeregowaniu odpowiedzi. Postanowienie lub uchwała zarządzające referendum są ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Referendum musi odbyć się w ciągu 90 dni od momentu ogłoszenia. Uchwała oraz postanowienie o zarządzeniu referendum mogą stać się przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny¹⁵⁶.

Kampania referendalna

Ustawodawca definiuje kampanię referendalną jako przedstawianie stanowiska w dziedzinie przedmiotu referendum przez różne podmioty: obywateli, partie polityczne, fundacje oraz „inne”. Tak więc kampania ta ma charakter otwarty i mogą uczestniczyć w niej wszyscy zainteresowani sprawą, której dotyczy głosowanie. Rozpoczyna się w momencie ogłoszenia

¹⁵⁵ A. Szymt, P. Sarnecki, R. Piotrowski, J. Mordwiłko, *W sprawie zmiany terminu referendum* [w:] *Przeгляд Sejmowy* z. 3/1996, Warszawa 1996, s. 69-74.

¹⁵⁶ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 472-473.

uchwały lub postanowienia zarządzającego przeprowadzanie referendum, natomiast kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania. Od tego momentu, do zakończenia głosowania, zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak również prowadzenie kampanii referendalnej w jakikolwiek sposób. Przepisy ograniczające prowadzenie kampanii referendalnej są analogiczne do przepisów dotyczących wyborów. Zabronione jest między innymi jej prowadzenie w budynku, w którym znajduje się obwodowa komisja wyborcza, na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, oraz na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego, sądów, jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, oddziałów obrony cywilnej, skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zakazy te mają standardowy charakter, mają zapewnić swobodę głosowania, neutralność organów państwa, zabezpieczać uczciwy przebieg głosowania. Podobnie, zawarty w art. 40 ust. 3, zakaz stosowania w kampanii referendalnej gier losowych i konkursów, w których nagrody mają charakter pieniężny lub przedstawiają znaczną wartość materialną, nie budzi wątpliwości, jako środek zabezpieczający przed zachowaniami noszącymi symptomy korupcji. Omawiane przepisy dotyczące kampanii referendalnej mają charakter demokratycznego standardu, zapewniając obywatelowi swobodę i wolność decyzji. Mają zapobiegać wpływaniu na nią poprzez rozdawanie korzyści materialnych czy wykorzystywanie nadrzędnej wobec głosującego pozycji. Standardowy w polskim porządku prawnym jest również zakaz publikacji sondaży dotyczących przewidywanych zachowań głosujących w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania, którego funkcją jest uniemożliwienie manipulowania społeczeństwem i wywołanie określonej reakcji społecznej, co mogłoby zagrozić racjonalnemu podjęciu decyzji przez uprawnionych do głosowania.

Organami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie głosowania są Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy oraz obwodowe komisje do spraw referendum.

Zgodnie z ogólną klauzulą z art. 47 Ustawy o referendum, uczestnicy kampanii referendalnej finansują swoje działania z własnych środków. Z mocy przepisu art. 47 ust. 2 wyłączone zostało stosowanie przepisów kodeksu wyborczego do kampanii referendalnej. Jest to spowodowane jej istotną odrębnością w tym zakresie. Celem uczestnictwa podmiotów w kampanii referendalnej nie jest uzyskanie przez nie poparcia (gdyby w istocie tak było, można mówić o negatywnym zjawisku, jakim jest plebiscytarna technika rządzenia), lecz przekonanie do określonego stanowiska w konkretnej sprawie. Zatem spór referendalny powinien mieć charakter ściśle merytoryczny. Referendum nie może służyć do załatwienia jakichś pobocznych spraw, lecz powinno być środkiem rozwiązania problemu postawionego jako jego przedmiot. Ustawodawca stworzył katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania czasu antenowego w mediach publicznych, w tym bezpłatnych audycji referendalnych. Należą do nich nie tylko uczestnicy życia politycznego: partie polityczne, kluby poselskie, senatorskie i parlamentarne, ale także stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne, których działalność związana jest z przedmiotem referendum.

Podmioty te, by skorzystać ze swoich uprawnień, muszą zgłosić swój udział w kampanii referendalnej do Państwowej Komisji Wyborczej najpóźniej 40 dni przed dniem referendum, załączając dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań ustawowych¹⁵⁷. Dla zachowania tego terminu kluczowe jest otrzymanie przez PKW wniosku, nie zaś nadanie przesyłki¹⁵⁸. Termin ten określają wprost przepisy ustawy i nie mają do niego zastosowania przepisy prawa administracyjnego o przywróceniu

¹⁵⁷ Postanowienie SN z dn. 7 maja 2003 r., III SW 8/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 396.

¹⁵⁸ Postanowienie SN z dn. 7 maja 2003 r., III SW 33/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 406.

terminu ani prawa cywilnego dotyczące przedłużenia terminów sądowych¹⁵⁹. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt. 3b) obszarem działań organizacji musi być teren całego kraju, w związku z czym do złożenia wniosku nie jest uprawniony jej oddział terenowy, a wyłącznie organy centralne¹⁶⁰. Jak wskazał SN, prowadzona przez podmiot działalność nie tylko musi być związana z przedmiotem referendum, ale musi także mieścić się w celach statutowych. Wystarczy przy tym, że związek ten jest pośredni, cel referendalny nie musi być wyraźnie sprecyzowany w statucie. Tak więc konieczne jest jednoczesne spełnienie dwóch warunków:

- faktycznego: prowadzenia działalności w przedmiocie referendum
- prawnego: umieszczenie w statucie celów, w których mieści się ta działalność.

W efekcie oznacza to, że działalność statutowa musi, przynajmniej pośrednio, wiązać się z przedmiotem referendum. PKW wydaje zaświadczenie według stanu prawnego w dniu wydania, w związku z czym, w dniu tym cele te muszą znajdować się w statucie, (czyli, w większości przypadków, ze względu na konstytucyjność wpisu, być odnotowane w KRS)¹⁶¹. W każdej sprawie o strategicznym znaczeniu dla Rzeczypospolitej Polskiej podmiotami uprawnionymi będą reprezentatywne organizacje związkowe, jeśli jej statutowe powinności wykonywane są w związku z szeroko rozumianym przedmiotem referendum¹⁶². Oznacza to, że w przypadku referendum ratyfikacyjnego za „przedmiot referendum” rozumienie się całą treść ratyfikowanej umowy¹⁶³.

¹⁵⁹ Postanowienie SN z dn. 14 maja 2003 r., III SW 36/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 406; Postanowienie SN z dn. 12 maja 2003 r., III SW 22/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 402; Postanowienie SN z dn. 12 maja 2003 r., III SW 26/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 402.

¹⁶⁰ Postanowienie SN z dn. 13 maja 2003 r., III SW 31/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 405.

¹⁶¹ Postanowienie SN z dn. 30 kwietnia 2003 r., III SW 1/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 394; Postanowienie SN z dn. 14 maja 2003 r., III SW 42/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 408.

¹⁶² Postanowienie SN z dn. 7 maja 2003 r., III SW 10/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 397.

¹⁶³ Postanowienie SN z dn. 8 maja 2003 r., III SW 17/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 400.

Od 16 dnia przed dniem referendum do zakończenia kampanii referendalnej, podmioty uprawnione mogą rozpowszechniać audycje referendalne na koszt nadawców w Telewizji Polskiej oraz Polskim Radiu. W art. 50 i 51 Ustawy o referendum określone zostały limity czasu antenowego przeznaczanego na audycje referendalne, który dzielony jest równo pomiędzy podmioty uprawnione. Ustawa o referendum określa szczegółowo procedurę emitowania audycji referendalnych, zgłaszania udziału w kampanii oraz wymogi konieczne dla uzyskania statusu podmiotu uprawnionego. Ponadto, zobowiązał nadawców do rozpowszechniania płatnych audycji i ogłoszeń referendalnych. Ich ceny są równe dla wszystkich podmiotów i ustalane według cennika obowiązującego w dniu ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum.

Ustanawiając przepisy regulujące kampanię referendalną, ustawodawca starał się zapewnić możliwość zaprezentowania różnorodnych poglądów i punktów widzenia sprawy referendalnej. Przepisy te stanowią istotną odmienność od kampanii wyborczych, poprzez zapewnienie udziału czynnika społecznego na równych zasadach jak politycznego. Jest to niezwykle istotne dla zapewnienia referendum funkcji rzeczywistego narzędzia demokracji bezpośredniej, a nie tylko pozornego, mającego służyć legitymizacji decyzji politycznych. Można jednakże zastanawiać się, czy umożliwienie uczestnictwa czynnika społecznego jest dostateczne i prowadzi do faktycznego równouprawnienia. Ponadto, skuteczność stosowania tego rodzaju narzędzi, mających zapewniać pluralizm poglądów prezentowanych w mediach, budzi wątpliwości. Po pierwsze, 16 dni darmowych emisji programów w telewizji publicznej, tuż przed głosowaniem, to czas niedługi, by przekonać społeczeństwo do swoich racji. Niezwykle istotnym elementem kampanii referendalnej jest obecność w mediach. To utrudnia udział w debacie stowarzyszeniom obywatelskim, niedysponującym dużymi środkami materialnymi. Wobec braku praktyki referendalnej, trudno przewidzieć, na ile w kampaniach referendalnych prowadzonych według tych przepisów, nie zostanie

narzucona retoryka polityczna. Istotne jest, by spór w kampanii referendalnej koncentrował się na przedmiocie referendum, nie był zaś wynikiem podziałów partyjnych.

Głosowanie w referendum

Prawo udziału w referendum mają wszyscy obywatele polscy, którzy ukończyli 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, za wyjątkiem osób prawomocnym wyrokiem sądu ubezwłasnowolnionych lub pozbawionych praw publicznych (art. 62 Konstytucji, art. 3 Ustawy o referendum). Zgodnie art. 8 ust. 1 Ustawy o referendum, osoby, wszystkie osoby, które mają prawo do głosowania w referendum, umieszcza się w spisie osób uprawnionych do udziału w referendum. Spis ten prowadzony jest przez gminę i należy do jej zadań zleconych (art. 9 ust. 1). Każdy można znajdować się w tylko jednym spisie. Podstawowym kryterium umieszczenia w spisie jest obecność w stałym rejestrze wyborców w gminie, prowadzonym na zasadach określonych w przepisach Kodeksu Wyborczego¹⁶⁴. W przypadku osób przebywających na polskich statkach morskich, spis sporządza kapitan statku, natomiast w przypadku osób przebywających za granicą – właściwy terytorialnie konsul. Dodatkowy spis obejmuje osoby kończące 18 lat w drugim dniu głosowania. Oddzielny spis sporządza się również dla osób uprawnionych do głosowania w referendum w domach studenckich – na podstawie wykazu osób, które będą w nich przebywać w dniu głosowania. Wykazy tych osób przekazują rektorzy uczelni do urzędu gminy najpóźniej w 10 dniu przed dniem referendum. W przypadku do rejestru wyborców w domach studenckich, urząd gminy niezwłocznie zawiadamia urząd gminy

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., poz. 112).

właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały.

Do podmiotów, które uzyskały kompetencje do podejmowania czynności w ramach tworzenia spisu wyborców, należą minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw zagranicznych.

Minister właściwy do spraw administracji, działając w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą wydaje rozporządzenie, którym określa sposób sporządzenia i udostępniania spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, ustalając wzór spisu, metody jego aktualizacji, wzór wniosku o udostępnienie spisu, wzory wykazów osób przebywających w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, a także w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów, oraz w domach studenckich, w których utworzono obwody głosowania, wzór zawiadomienia o dopisaniu lub o wpisaniu osoby uprawnionej do udziału w referendum do spisu w innym obwodzie głosowania, wzór oraz sposób wydawania zaświadczenia o prawie do głosowania.

Zadaniem ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej jest określenie, również w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, w drodze rozporządzenia, sposobu sporządzania i aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, przebywających na polskich statkach morskich znajdujących się w podróży w dniu referendum, a także sposobu powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem osobach stale zamieszkałych w kraju i sposobu wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania.

Z kolei minister właściwy do spraw zagranicznych określa (w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z PKW) sposób sporządzania i aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty, a także sposób

powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem osobach stale zamieszkałych w kraju i sposób wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania.

Prawo do udziału w referendum jest konsekwencją suwerenności Narodu i jest wprost zadeklarowane w Konstytucji. Jako konsekwencję zasady suwerenności ludu wskazuje się też niekiedy prawo do referendum, polegające na tym, że Naród może domagać się w sposób stanowczy i wiążący rozstrzygnięcia danej sprawy w głosowaniu powszechnym. Jednakże polskie prawo nie przewiduje takiej możliwości¹⁶⁵.

Głosowanie w referendum odbywa się w dzień wolny od pracy (art. 4 Ustawy o referendum). Może ono trwać jeden lub dwa dni. Jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu dwóch dni, termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający.

Zgodnie za art. 5 ust. 2 Ustawy o referendum, głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji do spraw referendum. Czas otwarcia komisji zależy od tego ile dni trwa głosowanie w referendum. Jeśli jest to jeden dzień, wówczas, lokale wyborcze są otwarte od godziny 6⁰⁰ do 22⁰⁰. Jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu dwóch dni, wówczas możliwość oddania głosu istnieje w oba dni od godziny 6⁰⁰ do 20⁰⁰.

Głosowanie odbywa się w stałych obwodach do głosowania (ustalonych terytorialnie, na podstawie przepisów Kodeksu Wyborczego) oraz w obwodach utworzonych w:

- szpitalach,
- zakładach pomocy społecznej,
- zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów,

¹⁶⁵ Zob. Wyrok TK z dn. 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03.

- obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą,
- obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających na polskich statkach morskich.

Organem odpowiedzialnym za informację o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum, jest organ wykonawczy gminy. Informacje te są podawane do wiadomości publicznej poprzez rozplakatowanie. W przypadku obwodów do głosowania znajdujących się za granicą, obowiązek ten ciąży na konsulach. Najpóźniejszym terminem, w którym ogłasza się informacje o obwodach do głosowania jest 21 dzień przed dniem referendum. W przypadku utworzenia obwodu do głosowania na statku morskim, informacje o tym, kapitan statku przekazuje bezpośrednio osobom uprawnionym do głosowania w tym obwodzie. W tym przypadku również obowiązuje termin 21 dni przed dniem referendum

Warunkiem utworzenia obwodów do głosowania w domach studenckich lub zespołach domów studenckich, prowadzonych przez szkoły wyższe lub inne podmioty na podstawie umów zawartych ze szkołami wyższymi, jest poinformowanie rektora na piśmie przez co najmniej 50 osób uprawnionych do udziału w referendum o zamiarze przebywania w domu studenckim w dniu referendum. Obwody do głosowania w domach studenckich są tworzone przez radę gminy, na wniosek wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) zgłoszony po porozumieniu z rektorem szkoły wyższej. Uchwała rady gminy określa numery, granice oraz siedziby obwodowych komisji do spraw referendum. Utworzenie obwodów do głosowania w domach studenckich następuje najpóźniej w 45 dniu przed dniem referendum.

Kształt karty do głosowania zależy jest od rodzaju przeprowadzanego referendum. Elementy stałe, obligatoryjne, to, w różnych formułach referendum:

- oznaczenie rodzaju, podmiotu zarządzającego oraz daty referendum,
- pytanie lub warianty rozwiązania sprawy poddanej pod referendum,
- informacja o sposobie głosowania.

Dodatkowo, na karcie do głosowania można zamieścić wyjaśnienie dotyczące przedmiotu referendum. Treść wyjaśnienia ustala podmiot zarządzający referendum. Sposób prezentacji rozwiązań zależy jest od przyjętej formuły referendum. Jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie, na karcie do głosowania zamieszcza się wyrazy „Tak” i „Nie”. Natomiast jeśli referendum polega na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami rozwiązania, przy każdym z wariantów umieszcza się po lewej stronie numer wariantu.

Możliwe jest poddanie pod głosowanie w referendum więcej niż jednej sprawy. W takiej sytuacji, na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub zaproponowane warianty rozwiązania. Karta do głosowania jest drukowana jednostronnie i opatrzona wydrukiem pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej oraz pieczęcią komisji obwodowej. Wzór karty do głosowania, zasady drukowania kart i tryb przekazywania ich komisjom obwodowym oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a ustala, w drodze uchwały, Państwowa Komisja Wyborcza.

Odpowiedzi w referendum udziela się stawiając znak „x” w kratce obok odpowiedzi pozytywnej „Tak” albo odpowiedzi negatywnej „Nie” bądź dokonując wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami

rozwiązania, stawiając na karcie do głosowania znak „x” w kratce obok numeru wariantu, za którym wyborca się opowiada. Głos uznaje się za nieważny, jeśli na karcie do głosowania postawiono znak „x” w obu kratkach obok odpowiedzi na postawione pytanie lub nie postawiono znaku „x” w żadnej z kratek obok odpowiedzi na pytanie. Podobnie, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak „x” w kratkach odpowiadającym dwóm lub więcej numerom wariantów rozwiązania albo nie postawiono znaku „x” w żadnej z kratek odpowiadających numerowi wariantu, głos uważa się za nieważny. Umieszczenie dopisków na karcie do głosowania (bez znaczenia na ich treść), nie wpływa na ważność głosu.

Skutek referendum i realizacja rozstrzygnięcia referendalnego

Ustrojodawca uzależnił wiążący skutek referendum od frekwencji. Wymagany jest udział ponad 50% uprawnionych do głosowania. Należy rozróżnić referendum wiążące od referendum ważnego¹⁶⁶. Ważność referendum uzależniona jest od prawidłowego przebiegu procedury głosowania i orzeka o niej z urzędu Sąd Najwyższy. Obowiązek ten wynika wprost z brzmienia przepisu art. 125 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, na mocy przepisów Ustawy o referendum ogólnokrajowym, SN rozpatruje protesty, których przedmiotem protestu mogą być wyłącznie przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów Ustawy o referendum dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum¹⁶⁷. W związku z tym nie mogą stanowić przedmiotu protestu wykroczenia, w tym złamanie ciszy wyborczej i inne czyny zabronione w art. 84 Ustawy o referendum¹⁶⁸.

¹⁶⁶ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 166.

¹⁶⁷ Postanowienie SN z dn. 22 lipca 2010 r., III SW 319/10, OSNP 2011, Nr 3-4, poz. 66.

¹⁶⁸ Uchwała SN z dn. 1 lipca 2003 r., III SW 57/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 18.

Podmiotem legitymowanym do wniesienia protestu pod zarzutem popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów Ustawy o referendum dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum jest każdy uprawniony do udziału w referendum. Jeśli zarzut dotyczy naruszenia przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego, wówczas uprawnieni do wniesienia protestu są osoby uprawnione do głosowania w danym obwodzie głosowania lub na obszarze objętym właściwością komisarza wyborczego. Do wnoszenia protestów pod dowolnym dopuszczalnym zarzutem są podmioty uprawnione kampanii referendalnej oraz komisarze wyborczy. Termin wniesienia protestu wynosi 7 dni od ogłoszenia wyniku referendum przez PKW w Dzienniku Ustaw.

Uchwałą stwierdzającą ważność referendum podejmuje Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych nie później niż w 60 dniu od dnia ogłoszenia wyniku referendum. Uchwałą tę ogłasza się w Dzienniku Ustaw. W razie unieważnienia przez Sąd Najwyższy głosowania w obwodzie lub w obwodach, jeżeli unieważnienie głosowania nie wpływa na wynik referendum, PKW koryguje wyniki w drodze uchwały. Przy ustalaniu wyniku referendum nie uwzględnia się liczby osób uprawnionych do głosowania oraz wyników głosowania w tym obwodzie lub w obwodach. Skorygowany wynik ogłaszany jest w formie obwieszczenia w Dzienniku Ustaw. Jeżeli unieważnienie to wpływa na wynik referendum, w danym obwodzie lub obwodach przeprowadza się ponowne głosowanie, a oddane głosy dolicza do pozostałych. Do ponownego głosowania uprawnieni są obywatele, którzy posiadali to prawo w dniu referendum.

Referendum ważne może być wiążące lub niewiążące – gdy nie zostanie spełniony wymóg frekwencji. Gdy głos odda mniej niż połowa uprawnionych, wówczas referendum nie wywiera skutków prawnych. Można jedynie mówić o skutkach politycznych – informacyjnym i opiniotwórczym.

Jeśli dojdzie do takiej sytuacji, organy państwowe nie mają obowiązku uwzględnić wyniku referendum przy podejmowaniu decyzji, lecz mogą je traktować jak wynik konsultacji czy badanie sondażowe¹⁶⁹.

Ważne i wiążące referendum może, lecz nie musi przynosić rozstrzygnięcie w sprawie poddanej pod głosowanie¹⁷⁰. W przypadku referendum wariantowego, rozstrzygnięcie następuje, gdy jedna z odpowiedzi uzyska największą liczbę głosów. Zatem referendum nie będzie rozstrzygające, gdy dwie lub więcej odpowiedzi uzyskają równą liczbę głosów lub nie zostanie oddany żaden ważny głos. Być może właściwym rozwiązaniem byłoby podjęcie przez organy, uprawnione w danej sprawie, decyzji, która uwzględniałaby w odpowiednich proporcjach te stanowiska lub była kompromisem pomiędzy nimi. Przy takim rozkładzie odpowiedzi, za niedopuszczalne należy uznać wybór przez władze jednej z opcji. Naród, biorąc udział w głosowaniu, nie pozostawił decyzji władzom państwowym (za takie mogłaby być uznane nie wzięcie udziału przez wymaganą liczbę osób). Wyraził swoje zdanie i, inaczej niż przy konsultacjach, musi ono być uwzględnione. Dowolny wybór jednej ze zwyczajnych opcji byłby niezgodny z wolą suwerena. W tej sytuacji niezwykle istotne staje się prawidłowe sformułowanie wariantów odpowiedzi. Wskazane dylematy tracą znaczenie, jeśli zaproponowane warianty będą wyczerpywać katalog racjonalnych rozwiązań problemu.

W tym kontekście, jako niezwykle istotna, jawi się rola osób odpowiedzialnych za przygotowanie pytania i wariantów odpowiedzi. Niewątpliwie, uzależnienie i podatność na manipulację ze strony odpowiedzialnego za formułowanie pytań, jest jedną ze słabości referendum. Nie istnieje możliwość, by przed niewłaściwym formułowaniem pytań i odpowiedzi zabezpieczyć się prawnie. Możliwe byłoby to jedynie za pomocą klauzuli generalnej (typu „wymaga się zawarcia wszystkich racjonalnych rozwiązań”). Jednakże, albo interpretacja takiej klauzuli

¹⁶⁹ Wyrok TK z dn. 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03.

¹⁷⁰ Uchwała TK z dn. 13 lutego 1996 r., sygn. W 1/96.

pozostawałaby w gestii organów zarządzających referendum albo konieczne byłoby przyznanie innym organom (takim jak TK czy SN) prawa do kontroli merytorycznej zarządzenia. Drugie rozwiązanie znacznie komplikowałoby proces przeprowadzenia referendum, a także podnosiłoby jego koszty. Do odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków w tym zakresie aktualne są uwagi dotyczące odpowiedzialności za nierealizowanie postanowień referendalnych. Pośrednim zabezpieczeniem jest konieczność szukania szerszego poparcia dla zarządzenia referendum (większość bezwzględna w Sejmie lub zgodna wola Prezydenta i Senatu), które wymaga pewnego kompromisu politycznego. Wątpliwości może budzić sytuacja, w której dwie najczęściej wybierane odpowiedzi uzyskają podobną liczbę głosów. Powstaje wówczas pytanie, czy nie należałoby realizować polityki uwzględniającej wybrane opcje w odpowiednich proporcjach. Wówczas problemem byłoby jednak określenie sposobu postępowania i wyegzekwowanie konkretnych działań od odpowiedzialnych organów. Wydaje się, że przyjęte w Ustawie o referendum rozwiązanie jest lepsze, jednakowoż pod warunkiem, że lista wariantów będzie wyczerpująca – przedstawione zostaną wszystkie racjonalne rozwiązania. Jednakże dążenie do tego może prowadzić do bardzo dużej liczby wariantów, a w efekcie jeszcze bardziej spłaszczonego rozkładu głosów. Ponadto, powraca problem podmiotów układających pytania lub warianty odpowiedzi.

Dokładna prawna regulacja sposobu formułowania pytań lub wariantów odpowiedzi jest niemożliwa. Zawsze pozostanie to w gestii podmiotów za to odpowiedzialnych, co grozi subiektywnością. Wydaje się, że w niedalekiej przyszłości, problemy związane z formułowaniem pytań będą największą barierą w stosowaniu referendum. Wobec rozwoju technologii elektronicznych, będzie ono znacznie mniej kosztowne, jednakże problemy związane z formułowaniem pytań pozostaną. Pewnym rozwiązaniem jest stosowanie referendum preferencyjnego, polegającego na zaznaczeniu opcji pierwszego wyboru, drugiego, trzeciego i kolejnych.

Referendum takie pozwala ustalić jednoznaczne wyniki, jednakże wówczas problemem pozostaje sposób ich obliczania.

W przypadku referendum alternatywnego, rozstrzygnięcie następuje, gdy większość ważnych głosów oddano na odpowiedź pozytywną lub negatywną. Brak rozstrzygnięcia może nastąpić tylko wówczas, gdy nie oddano żadnego ważnego głosu lub gdy oddana dokładnie tyle samo głosów negatywnych oraz pozytywnych.

Ustawodawca nie wskazał organu odpowiedzialnego za realizację postanowień podjętych przez Suwerena w referendum. W związku z tym, przyjmując należy, że jeśli dane uprawnienie (np. prawo inicjatywy ustawodawczej) posiada więcej niż jeden organ, każdy z nich zobowiązany jest do podjęcia działań mających na celu realizację postanowień uchwalonych w referendum¹⁷¹. Ze względu na umieszczenie przepisów o referendum w rozdziale IV Konstytucji, można domniemywać, że w pierwszej kolejności realizacją woli Suwerena powinny zająć się obie izby parlamentu. Można zastanawiać się, czy, podobnie jak w przypadku realizowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w roli inicjatora postępowania ustawodawczego nie powinien wystąpić Senat. Trzeba jednak zaznaczyć, że rola ta nie ma umocowania prawnego, jest raczej wyrazem oczekiwań doktryny i poszukiwania przez Senat swojego miejsca w zdominowanym przez izbę niższą procesie prawodawczym, związanym z aspirowaniem do roli „izby refleksji”. Podobnie, wskazanie, że Senat powinien inicjować postępowanie mające realizować rozstrzygnięcie podjęte w referendum, ma raczej charakter postulatu.

To, w jakiej formie oraz przez jakie podmioty realizowana będzie decyzja podjęta w referendum zależy jest od istoty sprawy. Ustawa stwierdza, że czynią to „właściwe” organy państwowe, zatem posiadające kompetencję w danej materii. Formą realizacji mogą być akty normatywne, jak i inne działania. Muszą one jednak być podjęte w terminie 60 dni od

¹⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 640-641.

ogłoszenia uchwały SN o ważności referendum w Dzienniku Ustaw RP (art. 67 Ustawy o referendum).

Kwestia problemową może być niedostosowanie się organów państwowych do decyzji referendalnej. W przypadku uchwalenia aktu normatywnego, niezgodnego z wynikami referendum, można rozważyć, czy akt taki nie powinien zostać usunięty z systemu przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli konstytucyjności. Można byłoby zarzucać mu niezgodność z art. 125 w związku z art. 4 i art. 2. Niezgodność ta miałaby charakter proceduralny – organ lub organy uchwalając taki akt uchybiłyby swojemu obowiązkowi ustanowionemu w art. 125.

W przypadku, gdy podmiotem kompetentnym będzie organ administracji publicznej, możliwa byłaby skarga na bezczynność, zgodnie z przepisami KPA. Jednakże procedury tej nie można zastosować w stosunku do Sejmu, Senatu i Prezydenta, od których, w większości przypadków, będzie zależała realizacja rozstrzygnięć referendalnych. Ponadto, postępowanie wbrew woli suwerena, nie tylko poprzez uchwalenie niezgodnej z nią ustawy, będzie rażącym złamaniem prawa, w tym norm o randze konstytucyjnej. Byłaby to podstawa do postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (w przypadku podmiotów podlegających tej odpowiedzialności). Zarówno nie podjęcie żadnych działań w terminie, jak i podjęcie działań niezgodnych z wolą Suwerena, mogłyby skutkować odpowiedzialnością przed TS. Można mieć istotne wątpliwości co do praktycznej realizacji tej odpowiedzialności. Skoro bowiem wśród większości parlamentarnej brak woli realizacji decyzji referendalnej, trudno oczekiwać, by zebrała się wymagana większość, dla ukarania winnych powstałej sytuacji.

Ocena funkcjonalności regulacji

Począwszy od uchwalenia Konstytucji w 1997 r., referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa przeprowadzono raz – w 2015 r. Inicjatywy referendalne podejmowane były 12 razy. W siedmiu przypadkach inicjatorami byli posłowie, w jednym Prezydent, w czterech grupa obywateli. Żaden z projektów nie zyskał uznania organów zarządzających. Projekt Prezydencki został odrzucony przez Senat, siedem projektów Sejm odrzucił w I czytaniu, trzy zostały skierowane do I czytania, a następnie zaniechano nad nimi prac. Warto zwrócić uwagę, że liczba składanych wniosków maleje. W III kadencji Sejmie wniesiono 5 projektów, w kolejnej – 4, w VI kadencji Sejmu i VII Senatu – dwa, w bieżącej, VII kadencji Sejmu – jeden¹⁷².

Można zauważyć, że na początku funkcjonowania obecnej regulacji pojawiały się próby odwoływania do referendum, których jednak z czasem zaniechano. Wydaje się, że spowodowane było to przede wszystkim ich nieskutecznością. Ponad połowa projektów pochodziła od posłów. Ich autorami w sześciu na siedem przypadkach byli parlamentarzyści opozycji. Ponadto, poza jednym, wszystkie wnioski obywatelskie powstały z inspiracji parlamentarzystów, którzy byli też pełnomocnikami komitetów inicjatywnych. Akcje zbierania podpisów wykorzystywane były do nagłośnienia sprawy, będącej przedmiotem postulowanego referendum oraz jako forma nacisku na Sejm, mająca zwiększyć jego szanse w głosowaniu. Przedsięwzięcia te były też sposobem na zdobycie uwagi publicznej przez prowadzących je polityków i metodą promowania danej partii¹⁷³. Inicjatywy oddolne, w pełni społeczne, praktycznie nie występowały, a większość parlamentarna,

¹⁷² D. Sieklucki, *Nieskuteczne inicjatywy referendalne w Polsce po 1989 r.* [w:] *Stan i perspektywy demokracji...*, s. 189-191; System Informacyjny Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 30.05.2013 r.].

¹⁷³ Zob. D. Sieklucki, *op. cit.*, s. 190-191; M. Rachwał, *op. cit.*, s. 306-309.

niezależnie która opcja polityczna ją tworzyła, była zdecydowanie niechętna odwoływaniu się do referendum¹⁷⁴.

Jedyny przypadek przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa miał miejsce 6 września 2015 r. Referendum to zostało zainicjowane przez Prezydenta RP, Bronisława Komorowskiego, który 13 maja 2015 r. skierował do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum¹⁷⁵. Projekt ten został zaakceptowany przez Senat w dniu 21 maja 2015 r., w związku z czym, Prezydent 17 czerwca 2015 r. podpisał projekt Postanowienia, które zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 19 czerwca 2015 r.¹⁷⁶

Zarządzenie określiło termin referendum na 6 września 2015 r. W § 2 wskazano pytanie, na jakie odpowiedzą wyborcy. Były to:

- a) pytanie pierwsze: „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”,
- b) pytanie drugie: „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”,
- c) pytanie trzecie: „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?”.

Ponadto, na karcie referendalnej, znalazło się, zgodnie z § 4 Postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 2015 r., wyjaśnienie następującej treści:

Udzielenie odpowiedzi pozytywnej „TAK” oznacza zgodę, zaś udzielenie odpowiedzi negatywnej „NIE” oznacza brak zgody:

¹⁷⁴ Zob. E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 250; M. Rachwał, *op. cit.*, s. 84-85.

¹⁷⁵ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2965/plik/oe_234__2.pdf [dostęp: 5.09.2019 r.]

¹⁷⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Dz. U. z 2015 r., poz. 852.

- 1) *na wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (odpowiedź na pytanie pierwsze);*
- 2) *na utrzymanie dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa (odpowiedź na pytanie drugie);*
- 3) *na bezpośrednie wpisanie do ustawy – Ordynacja podatkowa zasady, zgodnie z którą w przypadku istnienia wątpliwości prawnych organ zobowiązany jest wątpliwości te rozstrzygać na korzyść podatnika (odpowiedź na pytanie trzecie).¹⁷⁷*

W dniu 3 sierpnia, Prezydent wydał Postanowienie zmieniające postanowienie o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego, w którym dokonano zmian w harmonogramie czynności w procedurze referendalnej. Postanowienie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 11 sierpnia i weszło w życie kolejnego dnia, zgodnie z przepisem § 2¹⁷⁸.

Pytania wywołały spore wątpliwości co do ich sformułowania i przedmiotu. Pierwsze pytanie, dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do niższej izby parlamentu wywołało kontrowersje o charakterze konstytucyjnym, jako nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności. Korespondowało ono ze złożonym przez Prezydenta 12 maja 2015 r. projektem zmiany Konstytucji, w którym zaproponował on wykreślenie tego przymiotnika wyborczego z art. 96 ustawy zasadniczej. Sytuacja ta spowodowała poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją tak zarządzonego referendum. Wskazywano, że referendum mogłoby naruszyć zasadę legalizmu i podziału władz, poprzez ingerencję w już toczący się proces ustawodawczy¹⁷⁹.

Pozostałe dwa pytania również wzbudziły spore kontrowersje. Szeroko podnoszone, że nie rozstrzygają one istotnych kwestii, a mają

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2015 r. zmieniające postanowienie o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Dz. U. z 2015 r., poz. 1134.

¹⁷⁹ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2965/plik/oe_234__2.pdf [dostęp: 10.09.2019]

wyłącznie znaczenie polityczne w prowadzonej kampanii prezydenckiej. Negatywna odpowiedź na pytanie dotyczące utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu nie określała kierunku, w jakim system ten miałby być zmieniony. Realizacja wyrażonej tak „woli Narodu” mogłaby zostać w zasadzie dowolna dookreślona przez polityków, którzy następnie uzasadnialiby podejmowane wybory co do zmian w systemie finansowania partii politycznych wynikiem referendum, choć jedyne o czym by przesądził taki wynik referendum, to potrzeba zmian, bez jakiegokolwiek określania kierunku tych zmian. Również to pytanie, zdaniem R. Piotrowskiego, stanowiło naruszenie konstytucji, poprzez ingerencję w toczący się proces ustawodawczy¹⁸⁰.

Również trzeci problem – interpretacja przepisów podatkowych na korzyść podatnika był przedmiotem obrad parlamentu w trakcie zarządzania referendum. Pytanie to budzi też poważne wątpliwości z punktu widzenia techniki projektowania referendum. Po pierwsze, jak wskazywano w poprzednich rozdziałach, przyjmuje się, iż kwestie podatkowe nie powinny być przedmiotem referendum. Po drugie, pytanie to ma charakter trywialny – bowiem który głosujący nie chciałby, aby wątpliwości w prawie rozstrzygać na jego korzyść?

Formułowane pytania oraz czas złożenia projektu referendum – pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów prezydenckich wyraźnie wpisywało się w bieżącą walkę polityczną. Postawiło to pod znakiem zapytania sens przeprowadzania takiego referendum, dla którego przeprowadzenia motywacją nie było rozstrzygnięcie ważnych kwestii, lecz instrumentalne jego wykorzystanie w walce politycznej.

Nowelizacja Ordynacji podatkowej wprowadzająca zasadę, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego, rozstrzyga się na korzyść podatnika, została przez Sejm przyjęta 10 lipca 2015 r. Prezydent Bronisław Komorowski podpisał tę

¹⁸⁰ *Ibidem*, s. 20.

ustawę 5 sierpnia 2015 r¹⁸¹. W tej sytuacji pojawił się dylemat, czy pytanie trzecie nie stało się bezprzedmiotowe. Nawet jednak uwzględniając fakt, iż sformułowanie tej zasady w pytaniu referendalnym było nieco inne niż w przyjętej ustawie, to trudno przypisać zagadnieniu, w którym przedmiotem sporu stał się taki niuans, cechę istotności.

Poparcie projektu postanowienia o zarządzeniu referendum zostało przyjęte głosami senatorów jednej partii – Platformy Obywatelskiej. Inicjatywa ta wywołała swego rodzaju polityczną licytację ze strony innych aktorów sceny politycznej. Prawo i Sprawiedliwość zaproponowało dodanie trzech pytań: "Czy jest Pani/Pan za przywróceniem powszechnego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?", "Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe", "Czy jest Pani/Pan za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?". Kolejne propozycje rozszerzenia referendum złożył Janusz Palikot (współprzewodniczący Twojego Ruchu), który zaproponował dodanie pytań dotyczących finansowania lekcji religii z budżetu państwa, realizowania tych zajęć w szkole oraz likwidacji funduszu kościelnego¹⁸². Prezydent Bronisław Komorowski odmówił jednak ich dopisania. Po rozpoczęciu kadencji prezydenckiej przez Andrzeja Dudę, złożył on 21 sierpnia 2015 r. projekt postanowienia o zarządzeniu kolejnego referendum (przeprowadzanego równoległe z wyborami parlamentarnymi), w którym zadane miały być wskazane wyżej pytania zaproponowane wcześniej przez Prawo i Sprawiedliwość (dotyczące wieku emerytalnego, lasów państwowych oraz

¹⁸¹ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1311.

¹⁸² <https://www.tvn24.pl/raporty/wrzesniowe-referendum,1004> [dostęp: 10.09.2019]

obowiązku szkolnego sześciolatków)¹⁸³. Projekt ten został odrzucony przez Senat 4 września 2015 r.¹⁸⁴.

Pytania referendalne obliczone były na przejście elektoratu Pawła Kukiza – kandydata, który zdobył trzecie miejsce w pierwszej turze wyborów prezydenckich. Starający się o drugą kadencję Bronisław Komorowski liczył na przejście głosów tych wyborców w drugiej turze. Jednak po przegranych wyborach prezydenckich i upływie kadencji inicjator referendum wycofał się z życia politycznego.

Wobec zbliżających się wyborów parlamentarnych, planowanych na 25 października 2015 r., pozostałe (poza Kukiz'15) ugrupowania polityczne nie miały interesu w promowaniu referendum. Do tego doszły wskazane wyżej wątpliwości co do sensowności, ważności, a nawet legalności pytań referendalnych. To wszystko sprawiło, że zainteresowanie referendum było bardzo niskie, a odbiór społeczny negatywny.

Na ponad 30,5 miliona uprawnionych do głosowania, do urn poszło zaledwie 2 383 041 osób. Na każde z pytań oddano nieco ponad 232 tysiące głosów, co oznaczało frekwencję na poziomie ok. 7,8% - dalece niewystarczającą, by referendum zostało uznane za wiążące. W związku z tym, referendum miało charakter wyłącznie opiniodawczy. Pierwsze pytanie (Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?) uzyskało 78,75% odpowiedzi „tak”, drugie (Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?) – 17,37% głosów na „tak”, trzecie (Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?) – 94,51%

¹⁸³ Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, druk senacki nr 1054, Warszawa, 21 sierpnia 2015 r.

¹⁸⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum, <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,424,1.html> [dostęp: 10.09.2019].

pozytywnych odpowiedzi¹⁸⁵. Jednakowoż, wobec frekwencji którą można określić jako wręcz katastrofalną, wyniki te nie miały właściwie żadnego znaczenia. Wyniki referendum zostały ogłoszone przez Państwową Komisję Wyborczą 7 września 2015 r.

Uchwała Sądu Najwyższego w sprawie ważności referendum. zapadła 4 listopada 2015 r. Do Sądu Najwyższego wpłynęło 13 protestów przeciwko ważności referendum.

Bez dalszego biegu, Sąd Najwyższy pozostawił 10 protestów. Co do 7 protestów było to spowodowane sformułowaniem w nich zarzutów nie dotyczących dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum (art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym), co do 2 protestów wniesieniem ich przedwcześnie, czyli przed ogłoszeniem wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 34 ust. 2 Ustawy o referendum), a 1 protest został złożony po terminie¹⁸⁶.

Dwa z protestów Sąd uznał za uzasadnione. Unieważnione zostało głosowanie w obwodzie nr 37 w Siemianowicach Śląskich w zakresie dotyczącym pytania nr 3, uznając, że nie ma to wpływu na wynik referendum, jednocześnie stwierdzając ważność całego referendum. Było to spowodowane błędem w protokole Komisji Obwodowej, w którym stwierdzono, że 5 uczestników referendum na to pytanie odpowiedziało "tak" a 107 osób "nie", podczas gdy faktycznie było odwrotnie. Drugi uznany protest dotyczył podwójnego wpisania tych samych czterech osób do więcej niż jednego spisu osób uprawnionych do udziału w referendum.

¹⁸⁵ https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska [dostęp: 10.09.2019].

¹⁸⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada w sprawie ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., sygn. akt III SW 89/15, Dz. U. z 2015 r., poz. 1920.

W tym przypadku SN uznał, że uchybienie to nie daje podstaw do unieważnienia głosowania¹⁸⁷.

Koszt referendum wyniósł nieco ponad 71,5 mln złotych. Z tego prawie połowa została przeznaczona na diety członków komisji wyborczych¹⁸⁸. Referendum to określono mianem „najdroższego sondażu w Europie”¹⁸⁹.

Wydaje się, że błędem było przyznanie prawa do zarządzenia referendum Sejmowi i Prezydentowi za zgodą Senatu. Konstrukcja prawa wyborczego oraz jednoczesne przeprowadzanie wyborów do obu izb sprawiają, że mało prawdopodobny w polskiej rzeczywistości politycznej jest odmienny skład obu izb. Nadto, wydaje się, że w kontekście polskiego systemu organów, referendum w rękach Sejmu jest mało użyteczne dla równoważenia i wzajemnej kontroli władz. W związku z tym, wskazane byłoby inne skonstruowanie uprawnień do podejmowania decyzji o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. W pierwszej kolejności, można rozważyć przyznanie takiej kompetencji Prezydentowi. Organ ten, ze względu na wybór w wyborach powszechnych, ma silną legitymację demokratyczną, Jednocześnie posiada niezbyt szerokie kompetencje. Pozytywnym efektem byłoby rozstrzyganie sporów, wokół których istnieje „polityczny pat”. Prezydent sprawowałby wówczas rolę arbitra w politycznych sporach. Wyposażenie Prezydenta w samodzielne i nieograniczone uprawnienie do zarządzenia referendum budzi obawy o pomijanie parlamentu w działalności legislacyjnej i deprecjację roli organów przedstawicielskich¹⁹⁰. Dlatego rozsądnym rozwiązaniem mogłoby być wyłączenie spod kompetencji prezydenckiej niektórych spraw lub

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Informacja z dnia 5 lutego 2016 r. o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r., https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1454674153_Informacja%20o%20wydatkach_Referendum%202015.pdf [dostęp: 10.09.2019].

¹⁸⁹ <https://www.tvn24.pl/raporty/wrzesniowe-referendum,1004> [dostęp: 10.09.2019].

¹⁹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 639.

ograniczenie ilości referendów, które mógłby zarządzić w trakcie kadencji (skoro referendum jest narzędziem podejmowania decyzji w szczególnie ważnych sprawach, a spraw takich z istoty rzeczy nie może być dużo).

Przyznanie prawa żądania przeprowadzenia referendum mniejszości parlamentarnej nie wydaje się uzasadnione, z kilku powodów. Po pierwsze, ma ona możliwość działania w ramach prac organów przedstawicielskich. Po drugie, patrząc na dotychczasową praktykę polityczną, trudno oczekiwać od niej rozsądnego i umiarkowanego korzystania z referendum, co mogłoby prowadzić do dewaluacji znaczenia referendum. Po trzecie, opozycja (korzystając przy tym z otrzymywanych środków budżetowych na działalność polityczną), może zorganizować zbieranie podpisów obywateli pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Jak wykazuje praktyka stosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, większość takich inicjatyw inspirowana jest właśnie przez środowiska polityczne.

Kolejnym problemem w funkcjonowaniu referendum w Polsce jest brak oddolnego działania czynnika społecznego. Inicjatywy obywatelskie nie są chętnie podejmowane, gdyż nie ma żadnej gwarancji, że będą one przyjęte. Brak pewności co do efektu zniechęca do podjęcia sporych wysiłków i poniesienia kosztów dla zebrania 500 tysięcy podpisów. W Polsce, wobec rozproszonej sieci urbanistycznej (zaledwie sześć polskich aglomeracji zamieszkuje więcej osób niż liczba potrzebna do wniosku o referendum), wymaga znaczących wysiłków logistycznych i poniesienia wysokich kosztów. W efekcie, można stwierdzić, że koszty konieczne do poniesienia w celu uzyskania wymaganej liczby podpisów pod wnioskiem, są niewspółmierne do prawdopodobnych efektów.

Referendum nie jest również wykorzystywane do rozstrzygnięcia spraw, wokół których nie można zbudować większości w parlamencie. Wielokrotnie zdarzało się, że koalicja rządowa wobec niebezpieczeństwa nie przegłosowania jej propozycji legislacyjnych, groziła doprowadzeniem do wcześniejszych wyborów. Natomiast referendum nie jest wykorzystywane jako taki instrument nacisku. Wobec faktu, że w Senacie

partia rządząca posiada zwykle samodzielnią większość, ewentualność taka byłaby znacznie bardziej realna. Ponadto, w przeciwieństwie do braku zgody na wcześniejsze wybory, trudno jest wytłumaczyć sprzeciw wobec oddania decyzji obywatelom. Dlatego zarządzenie referendum powinno być także lepiej oceniane przez społeczeństwo niż przedterminowe wybory. Co więcej, trzeba dodać, że referendum znacznie lepiej przysłużyłoby się stabilności zarządzania państwem. Elementem utrudniającym wykorzystywanie referendum w takim celu, jest jego zobowiązujący charakter oraz brak jasnych kryteriów egzekwowania realizacji jego rozstrzygnięcia.

Jako specyficzny rodzaj sprawowania władzy, w którym uczestniczy (lub może potencjalnie uczestniczyć) ogół społeczeństwa, referendum wiąże się z licznymi procesami społecznymi, wywołując je, przyspieszając czy modyfikując. Przeprowadzenie referendum może być wykorzystywane przez polityków w celu wywołania określonych emocji społecznych, ukierunkowania ich na cele niekonieczne związane z realizacją dobra ogółu społeczeństwa.

Kampania referendalna może rozpalać emocje i zaostrzać konflikty międzygrupowe. Dlatego decydując się na tę formę sprawowania władzy, trzeba uwzględnić i te ewentualnie negatywne koszty społeczne. Z drugiej strony, poprzez przekazanie decyzji politycznych bezpośrednio w ręce społeczeństwa, może pozwolić zmniejszyć frustrację społeczną i poczucie alienacji od elit. Szczególnie interesujące, będących nadal swego rodzaju *terra incognita*, wydaje się zbadanie procesów zachodzących przy podejmowaniu decyzji wyborczych wśród internautów. Ten rodzaj partycypacji mógłby być korkiem milowym w rozwoju demokracji bezpośredniej. Niewątpliwą korzyścią byłoby znaczne zwiększenie się frekwencji wyborczej.

Jak sygnalizują liczne badania socjologiczne, internauci bardzo często mają jasno sprecyzowane poglądy polityczne. Widać to podczas licznych dyskusji toczonych na forach internetowych. Wprowadzenie tego

rodzaju innowacji może nieść jednak za sobą liczne problemy natury technicznej - chodzi tu oczywiście o systemy rozpoznające osobę wyborcy i pozwalające na zdalne głosowanie; infrastrukturę (serwery etc.), czy też zagrożenia w postaci potencjalnych ataków hakerskich. Ciekawą kwestią wydaje się też proces odrealnienia świadomości - czy istnieje różnica między głosowaniem w Internecie, a wyborami klasycznymi?

W związku z powyższym, zastanawiając się nad funkcjonowaniem referendum w Polsce, warto odnieść się do kwestii rozwoju technologicznego. Dzięki rozwojowi technologii cyfrowych, demokracja bezpośrednia może okazać się znacznie bardziej praktyczną formą rządzenia niż kiedyś¹⁹¹. Wykorzystywanie jej może okazać się o wiele łatwiejsze i tańsze. W 2010 roku około 70,5% gospodarstw domowych w Polsce posiadało dostęp do Internetu¹⁹². Wykorzystanie sieci do głosowania powinno pozytywnie wpłynąć na frekwencję w referendach¹⁹³. Możliwość korespondencyjnego oddawania głosu eliminuje problem dojazdu do lokalu wyborczego, zmniejsza wysiłek i koszty udziału w referendum¹⁹⁴.

Aktualnie nie ma w Polsce regulacji prawnych umożliwiających głosowanie przez Internet (a także jakiegokolwiek innej formy głosowania korespondencyjnego). Rozważając umożliwienie takiej formy oddawania głosu, należy jednak pamiętać także o kwestiach problemowych, którymi są: odpowiednie zabezpieczenia techniczne, oraz aspekty psychologiczne i świadomościowe. Ważnym aspektem jest poczucie odrealnienia i anonimowości, towarzyszące działaniom w sieci. Sprzyjające one poglądom

¹⁹¹ M. Canovan, *op. cit.*, s. 130; M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny...*; M. Musiał-Karg, *Demokracja...*, s. 41-57.

¹⁹² Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce*, Szczecin 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nts_spolecz_inform_w_polsce_10-2012.pdf [Dostęp: 14.04.2013]

¹⁹³ M. Musiał-Karg, *Demokracja...*, s. 57.

¹⁹⁴ Zob. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 221.

radykalnym, ich polaryzacji i podejmowaniem decyzji nieprzemyślanych, bardziej ryzykowanych niż w rzeczywistości¹⁹⁵.

Występowanie materialnych elementów referendum, takich jak urna, karta do głosowania, lokal komisji wyborczej, podpisanie się na liście wyborczej – wywołują poczucie odpowiedzialności i uświadomienie sobie wagi podejmowanej decyzji. Dlatego głosowanie przez sieć może sprzyjać deprecjacji odpowiedzialności. Ze względu na pewnego rodzaju umowność i fałszywe poczucie anonimowości, wyniki referendum w Sieci mogłyby różnić się od wyników głosowania przeprowadzonego za pośrednictwem procedury tradycyjnej, a dokonane wybory mogłyby się okazać mniej racjonalne.

Niezbędne byłoby stworzenie odpowiedniego oprogramowania, które pozwoliłoby przeprowadzić głosowanie zgodnie z demokratycznymi standardami. Musiałoby ono dokonywać weryfikacji użytkownika na wejściu (by każdy mógł oddać tylko jeden głos) i anonimizacji głosu na wyjściu (by zapewnić tajność głosowania)¹⁹⁶. Bardzo istotne byłyby kwestie zabezpieczenia przed atakami hakerskimi, mogącymi sparaliżować przebieg referendum czy też w nieuprawiony sposób wpłynąć na proces liczenia lub oddawania głosów. Należałoby także zapewnić odpowiednią liczbę serwerów, dysponujących na tyle dużą mocą przerobową, by wytrzymać napór ze strony wyborców.

Wydaje się, że obecnie nie jest możliwe, by głosowanie przez Internet było jedyną formą, gdyż prowadziłoby to do dyskryminacji osób nieposiadających dostępu do niego lub umiejętności posługiwania się nim. Nadto, zanim udostępni się możliwość tego rodzaju partycypacji wyborczej, wskazane byłyby pogłębione badania psychologiczne dotyczące percepcji i podejmowania decyzji za pomocą sieci. Konieczne byłoby także zaprojektowanie odpowiedniej infrastruktury i oprogramowania, umożliwiającego bezpieczne, tajne i pozbawione wpływu osób trzecich

¹⁹⁵ Zob. M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, ss. 181, 187-188

¹⁹⁶ Zob. M. Musiał-Karg, *Demokracja...*, s. 53-55.

głosowanie. Dlatego, aby uniknąć tego wykluczenia, konieczne byłoby poniesienie kosztów utrzymania lokali wyborczych, jeśli nie umożliwiających głosowanie tradycyjną metodą, to przynajmniej zapewniających dostęp do programu, przez który można byłoby oddawać głosy.

Rozdział IV

SZCZEGÓLNE RODZAJE REFERENDUM

Referendum ratyfikacyjne

Pierwszy ze szczególnych rodzajów referendum ogólnokrajowego jest elementem procesu ratyfikacji umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej jest kwestią szczególnie doniosłą ze względu na co najmniej kilka powodów. Przyczyną najbardziej oczywistą jest wpływ na system prawa krajowego. Przyjęcie do systemu norm traktatowych, może mieć ogromny wpływ na uregulowania wewnętrzne oraz sytuację prawną obywateli¹⁹⁷, jest niezwykle daleko idącą ingerencją w wewnętrzny system prawny, która szeroko otwiera drzwi do polskiego systemu prawa dla norm mających zewnętrzne pochodzenie. W związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, zawarcie umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90, sprawia, że prawo stanowione przez samą organizację międzynarodową (bez udziału polskiego rządu, jak to ma miejsce w przypadku umów międzynarodowych), staje się elementem krajowego porządku prawnego¹⁹⁸. Odtąd organy polskiej władzy publicznej muszą stosować powstałe w ten sposób normy¹⁹⁹. Ma to kapitalne

¹⁹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 449.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 459 – 463; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 98.

¹⁹⁹ A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2008, s. 184.

znaczenie również dla sądownictwa. Powstaje nowy wzorzec kontroli zgodności stanów faktycznych z prawem, to zaś powoduje skomplikowanie procesu wykładni. Nie tylko organy państwa, ale i podmioty zewnętrzne mogą we władczy sposób oddziaływać na sytuację obywateli na terenie RP i działać niezależnie od krajowej administracji. Normy zawarte w przepisie art. 90 ust. 1 dają również możliwość przekazania stanowienia prawa w określonych dziedzinach. To sprawia, że normy prawne powstawać będą już nie tylko w wyniku działania wewnętrznej, uregulowanej konstytucyjnie władzy legislacyjnej, ale i innych podmiotów, wobec których nie ma takiej regulacji.

Umowa o treści przewidzianej w art. 90 ma niebagatelne znaczenie dla pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Poprzez jej postanowienia następuje przekazanie wykonywania suwerenności innym podmiotom. Nie będzie ono powodowało ograniczenia samej suwerenności tak długo, jak korzystania z niej państwo się nie zrzecze – stać się to może poprzez rezygnację z prawa do ustalania, kto będzie ją wykonywał²⁰⁰. Sytuacja przymuszenia oznaczałaby brak suwerenności, w związku z czym, przekazanie wykonywania kompetencji musi nastąpić w akcie prawa międzynarodowego, z woli danego państwa – i tak dzieje się w przypadku, o którym mowa w art. 90. Należy zakładać, że państwo jest władne przyznane kompetencje odbierać (jest to logiczną konsekwencją przyjętej koncepcji suwerenności). Zgodnie z art. 90 można przekazać uprawnienia organów państwowych jedynie w „niektórych sprawach”. Rozumienie tego terminu sprecyzował Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że oznacza to zakazy:

- przekazania ogółu kompetencji danego organu,
- przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie,
- przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej.

²⁰⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 121.

W związku z tym, niezbędne jest, zdaniem TK, precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu przekazywanych kompetencji. Nadto, nie jest wystarczające „zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozoru, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych”. Ponadto, TK uznał, że czynności, w efekcie których przekazanie uprawnień „podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania” jakichkolwiek organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby w znaczącej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji. TK uznał, że zarówno art. 90 ust. 1, jak i art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia prawa lub podejmowania działań sprzecznych z Konstytucją RP. W szczególności, nie jest możliwe przekazanie kompetencji w takim zakresie, który sprawiłby, że Rzeczpospolita przestałaby być państwem suwerennym i demokratycznym²⁰¹.

Delegowanie wykonywania suwerenności jest kwestią drażliwą i prowadzi do licznych sporów politycznych²⁰². W Polsce, w związku z licznymi przykrymi doświadczeniami historycznymi, suwerenność jest jedną z naczelnych wartości konstytucyjnych²⁰³. Wymieniona jest już w drugim wersie preambuły do Konstytucji RP. Choć nie jest w nim wymieniona literalnie, normatywne zabezpieczenie znajduje w art. 5, gdzie na pierwszym miejscu wymieniona jest ochrona niepodległości – zakres tego pojęcia pokrywa się w zasadniczej części ze znaczeniem pojęcia suwerenności²⁰⁴. Cel ten jest wymieniony na pierwszym miejscu wśród przyczyn istnienia Sił Zbrojnych²⁰⁵. Z nazwy suwerenność pojawia się w art.

²⁰¹ Wyrok TK z dn. 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

²⁰² W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 98.

²⁰³ P. Sarnecki i in., *Prawo...*, s. 211; J. Kunikowski, *Suwerenność państwa wyznacznikiem racji stanu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński, A. Wielomski, Siedlce 2007, s. 219 i n.

²⁰⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 50; K. Działocha, *Rozdział I...*, s. 20.

²⁰⁵ Por. M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz-Poznań 2001, s. 62.

126 ust. 2. Stanie na jej straży jest drugim, po czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji, spośród zadań Prezydenta.

To wszystko sprawia, że decyzja, którą podejmuje się w procedurze z art. 90 ma niezwykle dużą wagę. Wyrazem tego jest podniesienie wymogów koniecznych do przejścia ustawy, które w przypadku Sejmu są takie same jak przy ustawie o zmianie konstytucji, a w przypadku Senatu nawet większe. Referendum ratyfikacyjne służy więc podejmowaniu decyzji o najwyższej wadze dla Rzeczypospolitej.

Zgodnie z przepisem art. 90 Konstytucji, dla ratyfikacji takiej umowy konieczne jest wyrażenie zgody w formie ustawy lub referendum. Przepis ten to *lex specialis* do art.133 pkt. 1) – wedle którego Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe (i nie potrzebuje do tego zgody żadnego innego organu²⁰⁶). O wyborze trybu udzielenia zgody decyduje Sejm w formie uchwały (art. 90 ust. 4). Podjęcie uchwały o wyborze drogi udzielenia zgody wymaga spełnienia specjalnych wymogów kworum i większości. Do jej uchwalenia konieczna jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwała ta nie jest jednoznaczna z zarządzeniem referendum. Czynności tej trzeba dokonać w odrębnej uchwale²⁰⁷.

Odnosząc się do procedury przebiegu głosowania, nadmienić trzeba, że w art. 51 Ustawy o referendum, ustawodawca przewidział dłuższy czas kampanii oraz wyższe limity czasu audycji. Jest to logiczną konsekwencją uznania wyższej ważności przedmiotu referendum ratyfikacyjnego. W pozostałych kwestiach obowiązuje taka sama regulacja jak w przypadku referendum ogólnokrajowego.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r., przeprowadzono zaledwie jedno referendum ogólnokrajowe. Było to referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego i wstąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do

²⁰⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 261–263; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 658 i n.

²⁰⁷ P. Sarnecki i in., *Prawo...*, s. 215; W. Skrzydło i in., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 121.

Unii Europejskiej. Działając na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, Sejm, w „Uchwale z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej” zdecydował o wyborze referendum jako formy udzielenia zgody na ratyfikację²⁰⁸. Pytanie referendalne miało następującą treść: „Czy wyraża Pani / Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?”. Ponadto, na podstawie § 4 wskazanej uchwały, na karcie do głosowania umieszczono wyjaśnienie, że odpowiedź „TAK” oznacza wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego. Załącznikiem do uchwały był „Kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej”. Do 25 kwietnia 2003 r. uprawnione podmioty miały możliwość zawiadamiania Państwowej Komisji Wyborczej o zamiarze uczestniczenia w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych. 18 maja rozpoczęło się rozpowszechnianie na własny koszt przez publiczne radio i telewizję audycji referendalnych przygotowanych przez podmioty uprawnione. Kampania referendalna zakończyła się 5 czerwca o godzinie 24.00. Głosowanie miało miejsce w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. w godzinach od 6 do 20.

Ogłoszenie wyników referendum nastąpiło 11 czerwca 2003 r.²⁰⁹. Od tego momentu biegł 7-dniowy termin składania protestów, który upłynął 18 czerwca. Efektem wniesionych protestów było unieważnienie głosowania w dwóch obwodach: nr 14 w Ełku oraz nr 15 we Wrocławiu²¹⁰. Przyczyną unieważnienia głosowania w obwodzie nr 14 w Ełku było naruszenie art. 25

²⁰⁸ Dz. U. Nr 66, poz. 613.

²⁰⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. z dn. 11 czerwca 2003 r. Nr 103, poz. 953.

²¹⁰ Uchwała SN z dn. 16 lipca 2003 r., III SW 144/03, Dz. U. z 2003 r., Nr 126, poz. 1170.

ust. 2 pkt 1, 2 i 6 Ustawy o referendum poprzez „dokonywanie niewłaściwych poprawek w podaniu ustalonej liczby osób uprawnionych do głosowania i liczby głosów ważnych oraz podaniu w protokołach sporządzonych po pierwszym i drugim dniu głosowania różniących się od siebie danych dotyczących liczby kart do głosowania otrzymanych przez Komisję Obwodową”. Zdaniem SN poddało to w wątpliwość prawdziwość wymienionej w protokole głosowania liczby osób, którym wydano karty do głosowania, a uchybienia te mogły wpłynąć na wynik głosowania w obwodzie²¹¹. Głosowanie w obwodzie nr 15 we Wrocławiu unieważniono z powodu nieprawidłowego policzenia przez obwodową komisję kart wyjętych z urny, braku wiarygodności danych znajdujących się w „Protokole głosowania w obwodzie” oraz faktu znajdowania się w lokalu komisji nieopieczętowanych kart do głosowania w czasie jego trwania. Według SN nieprawidłowości te mogły mieć wpływ na wynik głosowania w obwodzie²¹². Unieważnienie głosowań w tych dwóch obwodach nie miało wpływu na wynik referendum, w związku z czym SN, na podstawie art. 35 Ustawy o referendum, stwierdził ważność referendum²¹³.

W dniu 21 lipca 2003 r. PKW wydała obwieszczenie ze skorygowanymi wynikami referendum, uwzględniające wyrok SN w sprawie unieważnienia głosowania w dwóch obwodach. Głosowanie odbywało się w 25 163 obwodach do głosowania. Uprawnionych do głosowania było 29 864 969 osób. Wydano 17 576 714 kart do głosowania, co oznacza, że frekwencja wyniosła 58,85%. Dzięki temu został spełniony wymóg udziału w głosowaniu ponad 50% uprawnionych i referendum mogło wywrzeć wiążące skutki prawne w postaci udzielenia zgody na ratyfikację. Liczba ważnych głosów wyniosła 17 450 527, co daje 99,28% wszystkich oddanych głosów. Za wstąpieniem do UE zagłosowało 13 514 872 osób, natomiast przeciwko – 3 935 655. W ten sposób, stosunkiem głosów 77,45% do 22,55%,

²¹¹ Uchwała SN z dn. 10 lipca 2003 r., III SW 56/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 18.

²¹² Uchwała SN z dn. 15 lipca 2003 r., III SW 125/03, niepubl.

²¹³ Uchwała SN z dn. 16 lipca 2003 r., III SW 144/03.

udzielono zgody na ratyfikację²¹⁴. Prezydent ratyfikował traktat 23 lipca 2003 r., natomiast wszedł on w życie 1 maja 2004 r.

Referendum akcesyjne kosztowało w sumie 82 279 418 złotych. Największą część tej kwoty – prawie 2/3 – pochłonęły diety członków komisji obwodowych. Ich łączna wysokość wyniosła prawie 53 miliony złotych. Niecałe 5 mln zł kosztował transport, a prawie 4 mln zł – przygotowanie spisów wyborców. Około 13,5 mln wyniosły inne koszty funkcjonowania lokali wyborczych i obwodowych komisji. Jak wynika z tych danych, zdecydowana większość kosztów referendum powodowana jest koniecznością przeprowadzania głosowania w licznych lokalach wyborczych (w sumie ponad 85% kosztów całego referendum)²¹⁵. Trzeba zwrócić uwagę, że są to koszty, które mogłyby być znacznie ograniczone przez wprowadzenie głosowania korespondencyjnego.

Kolejną sytuacją, w której mogło zostać zastosowane referendum ratyfikacyjne, było przyjęcie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zwanego popularnie traktatem lizbońskim. Został on podpisany przez przywódców państw członkowskich Wspólnot Europejskich, w tym Polskę, 13 grudnia 2007 r. W dniu 25 lutego 2008 roku do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tej umowy. Trzy dni później Sejm podjął uchwałę o udzieleniu zgody w formie ustawy. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm 1 kwietnia 2008 r., następnego dnia zatwierdził ją

²¹⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. 2003 nr 132 poz. 1223.

²¹⁵ Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-komunikaty-i-informacje-pkw/informacja-o-wydatkach-z-budzetu-panstwa-poniesionych-na-przygotowanie-i-przeprowadzenie-w-dniach-7-i-8-czerwca-2003-r-referendum-ogolnokrajowego-w-sprawie-wyrazenia-zgody-na-ratyfikacje-traktatu-dotyczacego-przystapienia-rzeczypospolitej-polskiej-do.html> [dostęp: 13.06.2013 r.].

Senat. Dopiero po dłuższym czasie, 10 kwietnia kolejnego roku, Prezydent dokonał ratyfikacji umowy, która weszła w życie 1 grudnia 2009 r²¹⁶.

Referendum ratyfikacyjne jest przeprowadzane zgodnie z przepisami Konstytucji oraz Ustawy o referendum dotyczącymi referendum ogólnokrajowego. Jednakże, od podstawowego typu referendum odróżnia je efekt, jaki wywołuje²¹⁷. Podczas gdy referendum ogólnokrajowe wywiera skutek jedynie zobowiązujący, referendum ratyfikacyjne zastępuje decyzję organu²¹⁸. Jest to jedyny przypadek w polskim systemie prawnym, gdy decyzja podjęta poprzez referendum zastępuje działania organu państwowego.

Kwestią problemową jest możliwość przeprowadzenia „zwykłego” referendum ogólnokrajowego w odniesieniu do spraw z art. 90. Niecelowym byłoby, aby, skoro przepisy przewidują podjęcie bezpośrednio decyzji przez Naród, jednocześnie istnienie możliwości przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125. Z przepisu art. 90 wynika, że w tym przypadku wyłącznie Sejm ma uprawnienie do podjęcia decyzji o formie rozstrzygnięcia²¹⁹. Ponadto, jeśli dwa pozostałe podmioty miałyby zdanie odmienne, mogą one wypowiedzieć się o ustawie negatywnie w zakresie swoich kompetencji (Senat może ustawę odrzucić, a Prezydent nie ratyfikować traktatu oraz skierować go lub ustawę do badania konstytucyjności). Ze względów celowościowych, odrzucić należy koncepcję, aby możliwe było przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125. Skoro przepisy Konstytucji przewidują bezpośrednią możliwość wyrażenia zgody przez Naród, niecelowa byłoby możliwość przeprowadzania referendum zobowiązującego organy. Zwłaszcza, że trudno jest określić, jakie konsekwencje miałyby one ponieść

²¹⁶ R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010, s. 25–49.

²¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 209 i n.

²¹⁸ *Ibidem*; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 456; T. Mazowiecki, P. Sarnecki, Biuletyn KKZN nr XLI, Warszawa 1997, s. 144-145.

²¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 457 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 148.

w przypadku niezastosowania się do wyniku referendum²²⁰. Podejmowanie decyzji bezpośrednio przez Naród sprawia, że z wynikiem referendum, o którym mowa w art. 90, związany jest skutek o wiele silniejszy niż ze „zwykłym” referendum ogólnokrajowym.

Wola Narodu wyrażona w ważnym referendum ma moc decyzji ostatecznej. Nie do przyjęcia jest koncepcja, aby, po zapadnięciu rozstrzygnięcia w referendum, Sejm i Senat podjęły decyzję odmienną (w przypadku wyniku negatywnego – przyjęły ustawę upoważniającą Prezydenta do podpisania umowy międzynarodowej)²²¹. To Sejm podejmuje decyzję o wyborze drogi udzielenia zgody w formie referendum, w związku z czym wątpliwe jest, by mógł następnie własną decyzję podważać, z tego powodu, że wynik głosowania w referendum był inny niż oczekiwany²²². Działanie takie kłóciłoby się również z zasadą suwerenności narodu. Także brzmienie art. 75 Ustawy o referendum przemawia za taką konstatacją. Wydaje się więc, że odrzucenie traktatu w referendum zamyka drogę legislacyjną. Ewentualnie możliwe byłoby ponowne zapytanie suwerena o możliwość jego ratyfikacji.

Jako interesujący problem jawią się kompetencje Prezydenta odnośnie spraw z art. 90, które należy podzielić na odnoszące się do ustawy i odnoszące się do umowy międzynarodowej. Uprawnienie Prezydenta do ratyfikowania umów międzynarodowych jest jego wyłączną kompetencją, zgodnie z art.133 Konstytucji. Parlament udziela jedynie zgody na ratyfikację, a nie ją nakazuje, gdyż tego zrobić nie może²²³. Kwestią wątpliwą jest, czy Prezydent może nie ratyfikować umowy międzynarodowej, jeśli zgoda została wyrażona w referendum²²⁴. Referendum jest jedną z alternatywnych form, w jakiej może zostać podjęte

²²⁰ P. Sarnecki i in., *Prawo...*, s.213 i n.; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 272-275.

²²¹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 45 i n..

²²² Zob. E. Zieliński i in., *op. cit.*, s. 226–227.

²²³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 453 i n.

²²⁴ *Ibidem*, s. 659; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 211.

rozstrzygnięcie²²⁵. Zatem podjęcie decyzji w obu formach winno wywoływać takie same skutki prawne i w identyczny sposób wpływać na kompetencje Prezydenta.

Należy się zastanowić, czy, w świetle wartości przypisywanych ustrojodawcy, wola Prezydenta może przeważać nad wolą Narodu, wyrażoną w referendum. Wydaje się, że na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej²²⁶. Rozstrzygnięcie to wywiera od razu skutek wiążący dla Prezydenta²²⁷. Termin, w jakim Prezydent winien ratyfikować umowę międzynarodową po udzieleniu zgody w drodze referendum, nie jest wprost określony w żadnym akcie prawnym. Jeśli z traktatu wynikał będzie termin, wówczas będzie on wiążący dla Prezydenta. W innym przypadku, ponieważ decyzja została już podjęta przez Naród, wydaje się, iż powinien dokonać tego niezwłocznie. Można rozważyć przyjęcie przez analogię terminu 60-dniowego, wynikającego z art. 67 Ustawy o referendum. Przemawiałaby za tym zasada, że referendum przeprowadza się zgodnie z art. 125, jednakże argumentem przeciw jest treść art. 74 Ustawy o referendum, w którym ustawodawca stwierdził tylko, że Prezydent uzyskuje zgodę na ratyfikację, nie dając mu żadnego terminu na dokonanie tej czynności. Mogłoby to prowadzić również do wniosku, że Prezydent w ogóle nie jest zobligowany do ratyfikacji takiej umowy, co jednak mogłoby wywoływać obawy o sprzeczność z art. 4 Konstytucji.

Problemem jest też ewentualne wyegzekwowanie odpowiedzialności za niedostosowanie się do decyzji Narodu – wydaje się, że w obecnym stanie prawnym byłoby to bardzo utrudnione, a jedną konsekwencją mogłoby być postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za sprzeniewierzenie się woli suwerena, co mogłoby stanowić naruszenie art. 4 Konstytucji oraz art. 126 ust. 2, czyniącego z Prezydenta

²²⁵ Zob. P. Winczorek, M. Grzbowski, M. Mazurkiewicz, R. Mojak, Biuletyn KKZN nr XL, Warszawa 1997, s. 19.

²²⁶ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 210; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 456.

²²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...* s. 456; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 327 i n.; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 209 i n.

strażnika wartości konstytucyjnych, wśród których znajduje się władza zwierzchnia Narodu. Wydaje się jednak, że są te podstawy mogłyby być zbyt słabe dla poniesienia odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie istnieje też w polskim systemie prawnym środek, za pomocą którego można byłoby zmusić Prezydenta do ratyfikacji umowy.

Zatem wydaje się, że również uprawnienia Prezydenta kształtują się odmiennie w zależności od tego, w jakiej formie (a w zasadzie, przez kogo²²⁸) zostanie podjęte rozstrzygnięcie. Jeśli w referendum, Prezydent jest zobowiązany do ratyfikacji umowy międzynarodowej (wówczas upoważniającym jest Naród)²²⁹. Natomiast, jeśli zgoda została wyrażona w drodze ustawy (upoważniającymi są Sejm i Senat), Prezydent może, lecz nie musi dokonać ratyfikacji²³⁰. W sytuacji odwrotnej – jeśli ustawa zawierająca zgodę nie znajdzie poparcia wszystkich organów uprawnionych do wypowiedzenia się w tej sprawie – możliwe jest odwołanie się do woli suwerena²³¹. Wątpliwość wywołuje jednak sytuacja, gdy ustawa zostanie uchwalona w Sejmie i Senacie, lecz Prezydent odmówi jej ratyfikacji. Czy w takiej sytuacji Sejm może podjąć uchwałę o udzieleniu zgody w formie referendum? Ze względu na zasadę władzy zwierzchniej Narodu raczej należałoby przyjąć, że tak. Rozsądnym posunięciem w razie odmienności stanowisk pomiędzy organami państwa jest odwołanie się do woli suwerena, by ten spór rozstrzygnął. Sejm, raz oddając decyzję w ręce Narodu, nie może się z tego wycofać, nie ma jednak przeszkód, by tę kompetencję przekazał mu w dowolnym czasie. Suweren wystąpi w tej sytuacji jako arbiter i w sytuacji, w której jego mandatariusze nie mogą dojść do porozumienia, będzie bezpośrednio wykonywał swą władzę zwierzchnią. Rozwiązanie takie wydaje się jak najbardziej racjonalne.

²²⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 659 i n.

²²⁹ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 210 i n.

²³⁰ *Ibidem*, s. 206.

²³¹ *Ibidem*, s. 451.

Referendum konstytucyjne

Przedmiotem referendum konstytucyjnego jest zatwierdzenie ustawy o zmianie Konstytucji. Ustawa ta, zgodnie z przepisem art. 235, jest jedyną formą dokonywania zmian w Konstytucji. Jest to ustawa specjalna, której wyłącznym przedmiotem regulacji jest materia konstytucyjna. Nie może zawierać żadnych regulacji z poziomu ustawodawstwa zwykłego, natomiast w odniesieniu do przepisów o randze konstytucyjnej zakres jej normowania jest pełny – może wprowadzać nowe przepisy, modyfikować lub usuwać obowiązujące. W tym trybie dozwolone jest również wprowadzenie nowej konstytucji w miejsce obowiązującej²³². Procedura uchwalania zmian w Konstytucji liczne odrębności w stosunku do zwykłej procedury ustawodawczej. Krąg podmiotów upoważnionych do inicjatywy ustrojodawczej jest ograniczony do Prezydenta, Senatu i grupy 92 posłów. Nie przewiduje się inicjatywy ludowej ani rządowej, a poselska wymaga znacznie większej liczby podpisów.

Sposób wykonywania inicjatywy ustrojodawczej przez Senat jest analogiczny jak w przypadku ustawy zwykłej, z niewielkimi odmiennosćiami. Pisemny wniosek może złożyć co najmniej 10 senatorów. Wycofać się z popierania go można do końca drugiego czytania. W przypadku, gdy liczba popierających go senatorów spadnie poniżej 10, jest uznawany za wycofany. Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu stosowanych komisji senackim, w tym – obowiązkowo – Komisji Ustawodawczej. Uchwałę o przedłożeniu Sejmowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji, Senat podejmuje wobec braku specjalnych uregulowań, zwykłą większością głosów (art. 3 Regulaminu Senatu, art. 97 ust 1., 120 w związku z 124 Konstytucji).

Inicjatywa ustrojodawcza Prezydenta jest jego osobistym uprawnieniem, nie wymagającym kontrasygnaty. Trzeba wskazać, że jest

²³² W. Sokolewicz, *Rozdział XII...*, s. 8–10.

ona logiczną konsekwencją przyznanej mu w art. 126 funkcji. Propozycje Prezydenta mogą zmierzać do korekty przepisów w celu lepszej realizacji konstytucyjnych wartości, których jest strażnikiem. Jest przy tym Prezydent znacznie mniej zależny od bieżącej sytuacji politycznej i sytuacji parlamentarnej niż Rada Ministrów. Rząd może do złożenia projektu zmian w Konstytucji nakłonić popierających go posłów (zważywszy, że wystarczająco liczbą popierających projekt jest 1/5 ustawowego składu Sejmu, nie powinno być to żadnym problemem)²³³.

Zdaniem W. Sokolewicza, dość dziwne jest pozbawienie Narodu prawa inicjatywy ustrojodawczej. Za przyznaniem prawa do takiej inicjatywy przemawia treść art. 4 Konstytucji. Zwykle wskazuje się, że forma bezpośrednia zarezerwowana jest dla szczególnych sytuacji, a taką jest niewątpliwie wykonywanie inicjatywy ustrojodawczej. Również doświadczenia zagraniczne są w tym przypadku zachęcające²³⁴.

Niedopuszczalne jest procedowanie ustawy o zmianie Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego. Ze względu na doniosłość materii, ustrojodawca kładzie nacisk na dokonywanie zmian przemyślanych i rozsądnych, czemu nie służy sytuacja stanu nadzwyczajnego. Nie ulega wątpliwości słuszność tego rozwiązania w odniesieniu do stanu wyjątkowego i wojennego, jednakże można zastanawiać się nad jego celowością w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej. Wątpliwości te pojawiały się w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Początkowo Podkomisja Redakcyjna proponowała, by zakaz ten dotyczył jedynie stanu wojennego i wyjątkowego²³⁵. Stan klęski żywiołowej może dotyczyć jedynie niewielkiego wycinka terytorium państwa, w związku z tym można zastanawiać się czy z tego powodu jest konieczne wstrzymywanie rozpatrywania ustawy.

²³³ *Ibidem*, s. 26.

²³⁴ *Ibidem*, s. 28 i n.

²³⁵ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.: powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 226-228.

Stan klęski żywiołowej, powodujący zablokowanie rozpatrywania projektu ustawy o zmianie Konstytucji, wprowadza Rada Ministrów. W efekcie rząd, nie mając innych uprawnień względem projektu ustawy, może przyczynić się do wstrzymania jego rozpatrywania. Sytuacji tej nie należy jednak oceniać negatywnie. Maksymalnie trzydziestodniowe spowolnienie procesu rozpatrywania nie należy raczej uznawać za zagrożenie, gdyż z zasady toczyć się wolno. Zagrożeniem mogłoby być raczej przyspieszenie rozpatrywania takiej ustawy, na przykład poprzez nadanie jej klauzuli pilności, lecz tego rządowi zrobić nie wolno.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji musi spełniać wymogi zastrzeżone w art. 34 Regulaminu Sejmu²³⁶: mieć charakter pisemny, być podpisany i zawierać uzasadnienie. W razie braków w tym zakresie, Marszałek Sejmu zwraca go inicjatorowi. Po otrzymaniu prawidłowego projektu, Marszałek nadaje mu dalszy bieg. Bezprzedmiotowe wydaje się przeprowadzenie czynności w celu sprawdzenia zgodności z prawem. W trakcie postępowania sejmowego, krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek jest taki sam jak w przypadku ustawy zwykłej. Marszałek Sejmu zachowuje prawo do odmowy poddania pod głosowanie poprawek niezgłoszonych komisji. W procedurze zmiany Konstytucji jest to szczególnie uzasadnione, by uniknąć poprawek nieprzemyślanych i nieodpowiedzialnych. Podmiot inicjujący postępowanie do końca drugiego czytania ma prawo wycofania projektu. Pierwsze czytanie projektu w Sejmie może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia projektu. Nie przewidziano natomiast żadnych terminów końcowych obligujących parlament do rozpatrzenia projektu w określonym czasie. To sprawia, że jego rozpatrywanie może być przeciągane w nieskończoność. Do przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji konieczna jest większość kwalifikowana 2/3 posłów przy frekwencji wynoszącej co najmniej połowę ustawowego składu Sejmu.

²³⁶ M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.

Na uwagę zasługuje większa niż w zwykłej procedurze ustawodawczej rola Senatu. Zauważalna jest ona także w sferze werbalnej – nie podejmuje on uchwały w przedmiocie ustawy, lecz ustawę przyjmuje (lub odrzuca). Dla dokonania zmian w Konstytucji, konieczne jest uchwalenie ustawy przez obie izby w jednakowym brzmieniu. Sejm nie ma możliwości odrzucić stanowiska Senatu. Uchwaloną ustawę (w przypadku ustawy uchwalanej w trybie kwalifikowanym po upłygnięciu terminu składania wniosków o przeprowadzenie referendum lub po stwierdzeniu ważności referendum przez SN, jeśli było przeprowadzone) Marszałek Sejmu przekazuje do podpisu Prezydentowi (art. 235 ust. 7 Konstytucji). Wobec ustawy o zmianie konstytucji Prezydent nie dysponuje prawem weta. Przesądza o tym sformułowanie art. 235 ust. 7, zgodnie z którym Prezydent „podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia [do podpisu przez Marszałka Sejmu – przyp. R.Ch.] i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw”. Jest to uzasadnione także z tego względu, że większość potrzebna do uchwalenia tej ustawy jest większa aniżeli większość potrzebna do odrzucenia weta wobec ustawy zwykłej. Co więcej, w przypadku wątpliwości wobec ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII, Prezydent może zażądać przeprowadzenia referendum. Tak więc jego sprzeciw wobec ustawy będzie skutkował odwołaniem się do woli najwyższego arbitra w RP – suwerena-Narodu.

Referendum zatwierdzające zmiany w Konstytucji (referendum konstytucyjne) można przeprowadzić, jeśli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów zawartych w rozdziale I, II lub XII. Dla rozdziałów tych przewidziano kwalifikowany tryb zmiany konstytucji, który oprócz możliwości przeprowadzenia referendum zatwierdzającego, przewiduje obowiązkowy odstępek sześćdziesięciu dni pomiędzy pierwszym czytaniem projektu a uchwaleniem ustawy. Dodatkowe zabezpieczenie w postaci możliwości przeprowadzenia referendum przed pochopnymi zmianami w tych rozdziałach spowodowane jest szczególnym znaczeniem, jakie nadaje

ustrojodawca wyrażonym w nich normom²³⁷. W rozdziałach I i II znajduje się znakomita większość fundamentalnych zasad konstytucyjnych, określających najistotniejsze cechy Rzeczypospolitej. Rozdział I, zatytułowany „Rzeczpospolita”, zawiera podstawowe zasady kreujące ustrój RP. Przesądzają one o demokratycznym charakterze państwa, reżimie gospodarczym, określają najistotniejsze obowiązki państwa i tworzą zarys systemu sprawowania władzy. W rozdziale II ustrojodawca deklaruje prawa człowieka i obywatela, zapewniając im ochronę państwa. Rozdział XII musiał również się znaleźć w tym katalogu, aby uniemożliwić sytuację, w której zmieniono by w normalnym trybie usunięto przepis o trybie kwalifikowanym, a następnie dokonano by zmian w podlegających szczególnej ochronie przepisach w normalnym trybie. Wówczas ochrona ta sprowadzałaby się do absurdu. Zmiana przepisów rozdziału I, II lub XII jest warunkiem koniecznym i wystarczającym dla zastosowania trybu kwalifikowanego zmian w Konstytucji. Oznacza to, że referendum może być zarządzane także w wypadku ustawy wprowadzającej nową konstytucję lub zmiany jednocześnie przepisów zawartych w jednym ze szczególnie chronionych rozdziałów oraz w innych rozdziałach. Wystarczy, że wprowadzą jakąkolwiek, nawet zaledwie jedną zmianę w przepisach zawartych we wskazanych rozdziałach, nawet jeśli jednocześnie modyfikowałaby dużą liczbę innych przepisów, nie podlegających specjalnej ochronie. Jest to logiczne ze względu na przedmiot referendum – jakim jest zatwierdzenie ustawy zmieniającej Konstytucję *en bloc*, a nie konkretnych zmian wprowadzanych przez tę ustawę. Wynika to wprost ze sformułowania pytania referendalnego w art. 78 Ustawy o referendum. Całkowicie nielogiczne byłoby dopuszczenie uchwalenia nowej Konstytucji w trybie zwykłym, skoro byłoby to jednoznaczne z usunięciem chronionych przepisów. Argumentem dla zatwierdzania zmian w kluczowych przepisach było także planowane zatwierdzenie Konstytucji 1997 r. w referendum.

²³⁷ Zob. M. Grzybowski, Biuletyn KKZN nr XXXV, Warszawa 1996, s. 37.

Zmiany kluczowych rozdziałów konstytucji mogą w istotny sposób zmienić jej sens jako całości²³⁸. W związku z tym racjonalnym rozwiązaniem jest, by dokonywane były w takim trybie jak uchwalenie całości²³⁹. Jak wskazywał L. Wiśniewski, przyjęcie najpierw całej konstytucji w drodze referendum, a następnie dokonanie zmian w jej fundamentalnych zasadach bez udziału społeczeństwa stanowiłoby naruszenie umowy społecznej. W szczególności, naruszeniem takim byłoby dokonanie zmian w zakresie trójpodziału władzy. Skoro podział taki został ustanowiony bezpośrednio wyrażoną wolą suwerena, żadna z ustanowionych władz nie powinna mieć możliwości arbitralnego zniweczenia zakresu kompetencji innej władzy. Nie może ona także w sposób niekontrolowany podejmować decyzji naruszających wolę suwerena, który stoi ponad nią²⁴⁰.

Można zastanawiać się, czy art. 235 ogranicza zakres stosowania referendum ogólnokrajowego. W przypadku ustawy o zmianie rozdziału I, II lub XII do wiążącego żądania przeprowadzenia referendum konstytucyjnego uprawnione są również (ale nie tylko) podmioty uprawnione do zarządzenia referendum na podstawie art. 125. Wobec tego bezcelowe byłoby stosowanie procedury, której efektem jest słabszy skutek, a także sprawiającej problem w praktycznej realizacji powziętych postanowień. W związku z tym, trzeba przyjąć, że nie można stosować referendum ogólnokrajowego następczo dla zmian konstytucji, które dotyczą rozdziałów I, II, XII. Nie przeczy to możliwości zapytania obywateli uprzednio, przed wprowadzeniem zmian w Konstytucji, o ich opinie w tej kwestii. Nie ma przeszkód, by najpierw przeprowadzić referendum ogólnokrajowe w sprawie propozycji zmian w Konstytucji (także w rozdziałach I, II, XII)²⁴¹, a następnie, po wprowadzeniu ustawy o zmianie Konstytucji, przeprowadzić referendum konstytucyjne. Funkcją pierwszego byłoby określenie pożądanых zmian, natomiast drugiego - ich zatwierdzenie. Poprzez referendum konstytucyjne,

²³⁸ L. Wiśniewski, Biuletyn KKZN nr 35, XXXV, Warszawa 1996, s. 31–32.

²³⁹ *Ibidem*; M. Drozdek, Biuletyn KKZN nr XXXV, Warszawa 1996, s. 43.

²⁴⁰ L. Wiśniewski, Biuletyn KKZN nr 36 XXXVI, Warszawa 1996, s. 38.

²⁴¹ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 68.

suweryn sprawdziłby, czy parlament spełnił jego, wyrażone uprzednio, życzenia, czy jego wola została właściwie odczytana²⁴² (co wobec braku doprecyzowania metod jej wprowadzania, jest jak najbardziej uzasadnione). Nadto, za taką interpretacją przemawia *ratio legis* przepisu art. 235, którym jest niejako „utrudnienie” wprowadzania zmian w kluczowych rozdziałach Konstytucji, sprawienie, by zmiany te, ze względu na wyjątkowe znaczenie przepisów w nich się znajdujących były dokonywane w pełni przemyślany sposób. Zmuszenie do szukania szerokiego konsensu, zapewnienie, by zmiany te na pewno szły we właściwym kierunku.

Właściwie jedynym ograniczeniem dla stosowania referendum ogólnokrajowego, wynikającym z art. 235 Konstytucji, jest uniemożliwienie stosowania go następczo, gdy nastąpiły zmiany przepisów I, II, i XII rozdziału. Możliwe jest natomiast przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie kolejnej zmiany Konstytucji – i tu nie ma przeszkód, by *de facto* oznaczała ona cofnięcie niedawnej nowelizacji. Referendum skutkowałoby obowiązkiem podjęcia nowej inicjatywy w sprawie zmiany Konstytucji przez uprawnione do tego organy – w zgodzie z obowiązującymi w momencie tej inicjatywy przepisami, także jeśli byłyby to niedawno uchwalone przepisy, których zmiana zostałaby nakazana w referendum. Referendum konstytucyjne, przeciwnie, ma skutek stanowiący. Odrzucenie w nim ustawy o zmianie Konstytucji powoduje, że nowelizacja nigdy nie wejdzie w życie. W związku z tym referendum konstytucyjne nie powinno być traktowane jako wymienne z referendum ogólnokrajowym, ale jako szczególna instytucja, mająca autonomiczną funkcję.

Referendum zatwierdzające zmiany w Konstytucji zarządza Marszałek Sejmu na wniosek:

- co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów,
- Senatu,

²⁴² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 637.

- Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wymienione podmioty mogą w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję złożyć stosowny wniosek. Marszałek Sejmu ma obowiązek uwzględnić zawarte w nim żądanie. Sprawdza on tylko spełnienie kryteriów formalnych (odpowiednia liczba posłów, złożenie w terminie) i niezwłocznie wydaje postanowienie o zarządzeniu referendum.

Referendum konstytucyjne odbywa się w dniu wolnym od pracy przypadający najpóźniej w 60 dniu od dnia złożenia wniosku. Stawiane w tym referendum pytanie określa art. 78 Ustawy o referendum. Jest ono sformułowane w następujący sposób: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia [tytuł ustawy]?”.

Zgodnie z art. 79 Ustawy o referendum, przyjęcie zmiany Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość głosujących, niezależnie od frekwencji. Stanowi to istotną różnicę w stosunku do pozostałych rodzajów referendum. Związana jest ona z tym, że referendum konstytucyjne ma charakter zatwierdzający – musi zostać w nim podjęta decyzja i w przypadku złożenia stosowanego wniosku, nie ma możliwości rozstrzygnięcia tej sprawy w inny sposób, a brak zgody skutkuje utratą mocy obowiązującej przez ustawę o zmianie konstytucji.

Co warto w tym momencie zaznaczyć, jest to już ustawa – referendum zarządza się dopiero po przejściu całej procedury w parlamencie²⁴³. Jest to rozwiązanie racjonalne, gdyż nie byłoby powodu angażować suwerena, jeśli projekt zostałby przykładowo odrzucony przez Senat. Celem referendum konstytucyjnego jest doprowadzenie do tego, że zmiana Konstytucji będzie efektem jak najszerszego konsensusu, zagwarantowanie, że na pewno będzie szła we właściwym kierunku. Nie jest ono przeprowadzane dla rozstrzygnięcia sporu pomiędzy organami władzy państwowej – do tego wykorzystuje się referendum ogólnokrajowe.

²⁴³ Zob. P. Winczorek, Biuletyn KKZN nr XXXVII, Warszawa 1997, s. 8.

Referendum konstytucyjne ma charakter zatwierdzający. W związku z tym, nie ma możliwości, by jego wynik nie był rozstrzygający, nawet jeśli nie zostanie oddany żaden ważny głos lub obie odpowiedzi uzyskają taką samą liczbę głosów. Opowiedzenie się większości głosujących za zmianą Konstytucji będzie skutkowało jej zatwierdzeniem, zaś w każdym innym przypadku ustawa zmieniająca Konstytucję nie wejdzie w życie.

Podobnie jak w przypadku referendum ogólnokrajowego, Sąd Najwyższy z urzędu orzeka o ważności referendum konstytucyjnego. W tym zakresie aktualne są wszystkie uwagi odnoszące się do referendum ogólnokrajowego i ratyfikacyjnego. Jeśli referendum było ważne i większość głosujących opowiedziała się za przyjęciem ustawy, Marszałek Sejmu, niezwłocznie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw postawienia SN, przedstawia Prezydentowi zatwierdzoną ustawę o zmianie Konstytucji. Prezydent ma na podpisanie ustawy 21 dni. Niezwłocznie po podpisaniu, zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Od 1997 r. nie odbyło się żadne referendum konstytucyjne. Jak dotąd tylko raz zaistniały okoliczności umożliwiające jego zastosowanie. W 2006 r. Sejm uchwalił ustawę zmieniającą przepis art. 55 Konstytucji, dotyczący dopuszczalności ekstradycji polskiego obywatela. Związane było to z wprowadzeniem Europejskiego Nakazu Aresztowania ENA. Zmiana ta nie budziła kontrowersji politycznych ani większych sporów społecznych. W dyskursie nawet nie pojawiały się postulaty przeprowadzenia referendum. Spór dotyczył właściwie wyłącznie sformułowania przepisu. W związku z tym, nie było potrzeby angażować suwerena. Druga (i ostatnia) zmiana Konstytucji dotyczyła art. 99. Zakazano wówczas kandydowania do Sejmu osobom skazanym za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Zmiana ta nie dotyczyła rozdziałów I, II i XII, w związku z czym nie zachodziły okoliczności normy pozwalającej na stosowanie referendum zatwierdzającego. Brak stosowania w praktyce referendum konstytucyjnego jest efektem stabilności przepisów konstytucyjnych (co należy ocenić

pozytywnie). Wydaje się, że referendum to jest właściwie skonstruowane dla realizacji swego *ratio legis*.

ZAKOŃCZENIE

Trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego przewidziane w Konstytucji RP mają odmienne role i wypełniają różne funkcje w porządku ustrojowym ustroju Rzeczypospolitej. Podstawowy rodzaj, referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (nazywane zwykle referendum ogólnokrajowym) ma charakter otwarty - może służyć arbitrażowi w sporach politycznych, partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji, dyscyplinować organy, przesądzać o kierunkach polityki. Dwa rodzaje szczególne – referendum konstytucyjne i ratyfikacyjne mają ściśle określony zakres stosowania i funkcje. Referendum konstytucyjne służy zabezpieczeniu przed pochopnymi zmianami kluczowych przepisów Konstytucji. Natomiast referendum ratyfikacyjne jest jedną z dwóch alternatywnych metod wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o wyjątkowym znaczeniu dla RP – umożliwia podjęcie tej niezwykle ważnej decyzji bezpośrednio przez Naród.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania referendum, poza dobrą legislacją, jest akceptacja i zrozumienie przez społeczeństwo tej formy władzy, a także wysoki poziom wykształcenia i świadomości obywatelskiej²⁴⁴. Wydaje się, że polskie społeczeństwo, po ponad 20 latach praktyki demokratycznej dojrzało, by osobiście podejmować ważne decyzje. Obecne regulacje tego nie umożliwiają. W związku z tym, wskazane byłyby zmiany legislacyjne umożliwiające częstsze stosowanie referendum.

Referendum z 2015 r. jest wręcz zatrważającym przykładem użycia tej instytucji do bieżących rozgrywek politycznych, w całkowitym oderwaniu od faktycznego jej przeznaczenia. Referendum to przeprowadzono nie ze względu na konieczność rozstrzygnięcia istotnych społecznie kwestii, lecz

²⁴⁴ Zob. P. Rejs, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 162.

mając na celu uzyskanie głosów w najbliższych wyborach. W tym sensie, referendum to nie było celem samym w sobie, co już wypatrzyło jego sens. Pytania, które zadano obywatelom było istotne tylko przez krótki czas i to dla niewielkiej części społeczeństwa. W efekcie, zostało ono uznane za stratę czasu i pieniędzy. Niestety, konsekwencje są dużo większe – doprowadziło to trywializacji i instrumentalizacji instytucji referendum w polskiej praktyce politycznej, całkowicie odzierając ją z powagi i zniechęcając społeczeństwo do instytucji demokracji bezpośredniej. Tylko podkreśliło to fakt, że referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jest instytucją praktycznie martwą. Jako przyczyny tego stanu rzeczy należy wskazać brak woli politycznej i błędne rozwiązania legislacyjne. Do jego przeprowadzenia konieczna jest zgodność co najmniej jednej izby parlamentu. Konstrukcja ordynacji wyborczej i połączenie wyborów do obu izb sprawiają, że mało prawdopodobne w polskiej rzeczywistości politycznej jest odmienny skład obu izb. W praktyce odmienne zdania mogą wystąpić częściej na linii Prezydent-Parlament aniżeli Sejm-Senat. To sprawia, że sojusz Prezydent-Senat zbudowany w opozycji do Sejmu jest mało prawdopodobny. W związku z tym, wskazane byłoby inne skonstruowanie uprawnień do podejmowania decyzji o zarządzeniu tego referendum. Wydaje się, że właściwą propozycją byłoby przyznanie Prezydentowi samodzielnego prawa do zarządzenia referendum, jednocześnie ograniczając jego stosowanie poprzez wprowadzenie limitu ilościowego (np. cztery lub pięć w trakcie kadencji).

Zarządzenie referendum, nawet w wyniku inicjatywy obywatelskiej, jest w pełni zależne od woli organów, które nie muszą takiego wniosku uwzględnić. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, są one zwykle bardzo niechętnie podejmowaniu decyzji bezpośrednio przez społeczeństwo. To sprawia, że oddolne inicjatywy referendalne występują bardzo rzadko. Jedynym sposobem ożywienia tej instytucji wydaje się być wprowadzenie obowiązku zarządzenia referendum po zebraniu określonej liczby podpisów. Jednocześnie wskazane byłoby zwiększenie liczby popierających – w celu

zapewnienia, żeby nie przechodziły inicjatywy słabe, nierzetelne, nieistotne z punktu widzenia szerszego grona obywateli. Rozsądnym pomysłem byłoby przy tym pozostawienie Sejmowi możliwości dokonania ostatecznej redakcji karty do głosowania oraz przyznanie mu uprawnienia do dodawania kolejnej sprawy do danego referendum. Rozwiązania te podyktowane są troską o regulacje prawne sprzyjające właściwemu formułowaniu pytań i uniemożliwiające głosowanie nad zagadnieniem przedstawionym w sposób niepełny, tendencyjny. Wobec braku uzgodnienia przez Sejm treści karty referendalnej, Marszałek Sejmu miałby obowiązek zarządzić referendum według złożonej propozycji. Rozsądnym posunięciem byłoby wprowadzenie referendum preferencyjnego. Jego znaczącą zaletą jest ustalenie w możliwie najdokładniejszy sposób preferencji społeczeństwa, co wobec zobowiązującego charakteru referendum ma szczególne znaczenie.

Jako znaczną wadę obecnej polskiej regulacji wskazać trzeba brak dookreślenia procedur realizacji rozstrzygnięć referendalnych oraz wskazania podmiotów za te działania odpowiedzialnych. Brakuje skutecznych środków zarówno egzekwowania realizacji rozstrzygnięcia referendalnego, jak i ponoszenia odpowiedzialności za ich nie zrealizowanie. Wskazane byłoby wyznaczenie konkretnego organu odpowiedzialnego za wniesienie inicjatywy ustawodawczej, w przypadku, gdy realizacji rozstrzygnięć referendalnych powinna odbyć się w formie ustawy. Organem tym mógłby być Prezydent. Takie rozwiązanie byłoby godne polecenia ze względu na kilka argumentów. Po pierwsze, kompetencje Prezydenta są dość nikłe w stosunku do legitymizacji, którą posiada. Byłoby bardzo adekwatnym rozwiązaniem, gdyby Prezydent, wybierany przez Naród, był odpowiedzialny za realizację woli suwerena. Aby uniknąć wątpliwości, wskazane byłoby wyposażenie TK *expressis verbis* w kompetencję badania, czy akty prawne bądź uchwalane na podstawie referendum, bądź będące z jego przedmiotem w związku, są z jego wynikiem zgodne. W efekcie, TK powinien mieć kompetencję do usunięcia norm z rozstrzygnięciem referendalnym niezgodnych.

Jednocześnie konieczne byłoby ustalenie jak długo rozstrzygnięcia te obowiązują lub wyposażenie TK w kompetencję do stwierdzenia, że w związku z istotną zmianą okoliczności (klauzula *rebus sic stantibus*), straciły moc obowiązującą. Ze względu na obawę o zbyt częste i pochopne odwoływanie się do nich, rozstrzygnięcia referendalne powinny być wzorcem kontroli tylko tam, gdzie dotąd może być nim ustawa – a więc w przypadku pytania prawnego czy wniosku uprawnionych organów, ale już nie skargi konstytucyjnej. Zabezpieczeniem realizacji przez Prezydenta decyzji referendalnej powinna być instytucja na kształt znanej z prawa administracyjnego skargi na bezczynność organu. Jednak nie wydaje się, by uzasadnionym było, aby w przypadku Prezydenta orzekał wojewódzki sąd administracyjny. Raczej wskazane byłoby stworzenie specjalnego trybu postępowania przed NSA lub TK.

W przypadku, gdy sprawy rozstrzygnięte w referendum należałyby do zakresu kompetencji innego organu, Prezydent winien przekazać mu stosowaną informację. Gdyby organ czuł się niewłaściwy, mógłby przekazać sprawę kolejnemu organowi. Ten jednak nie mógłby przekazać realizacji tego dalej. Wskazany sposób rozwiązania takiego problemu byłoby postępowanie przed TK. Sprawa referendalna, ze względu na swoją wagę i znaczenie dla RP powinna mieć wówczas priorytet i być rozpatrywana przed innymi i poza kolejnością. Nie powinno wywoływać to obaw o uniemożliwienie TK normalnej pracy, ponieważ referendum nigdy nie będzie bardzo często stosowane, pojawienie się rocznie nawet kilku takich spraw wydaje mało prawdopodobne.

W odniesieniu do dwóch „szczególnych” rodzajów referendum, ewentualne postulaty zmian są znacznie węższe. Referendum konstytucyjne spełnia swą rolę. W odniesieniu do referendum konstytucyjnego warto zastanowić się, czy nie rozszerzyć możliwości jego stosowania na wszystkie rozdziały Konstytucji. Wydaje się logiczne, że skoro obecna Konstytucja była przyjmowana w referendum, powinna istnieć możliwość jej weryfikacji przez cały Naród. Jako że przepisy zawarte w

rozdziałach I, II i XII są wyjątkowo ważne dla porządku ustrojowego, dla grupy posłów mogących żądać przeprowadzenia referendum dotyczącego pozostałych rozdziałów, powinna być wymagana większa liczebność.

Odnosząc się do kwestii regulacji prawnych, wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem, służącym równoważeniu się władz, jest przyznanie prawa do zarządzania referendum organom mającym słabszą pozycję w danym systemie politycznym. W systemach, w których organy władzy wykonawczej mają silną pozycję, istnieje, jak pokazują doświadczenia francuskie, duże niebezpieczeństwo, że instytucje demokracji bezpośredniej będą wykorzystywane w celach wprowadzenia lub umocnienia autokratycznych rządów. To sprawia, że wprowadzając te formy, trzeba uważać, by nie zaburzyć konstytucyjnego systemu sprawowania władzy.

Wprowadzenie zaproponowanych zmian w prawie powinno poprawić funkcjonowanie referendum w Polsce. Pomogłoby także w rozwiązaniu problemu pozycji ustrojowej Prezydenta, którego uprawnienia są niewielkie, mimo obsadzania urzędu w wyborach powszechnych. Dzięki temu jego kompetencje stałyby się bardziej adekwatnego do silnej legitymacji demokratycznej, którą posiada. Nadto, zaletą przedstawionych propozycji jest fakt, że mają charakter ewolucyjny. Nie powodują w nim rewolucyjnych zmian ustroju, lecz mają charakter korekty. Znacznie silniejszy wpływ mogłyby wywrzeć na praktykę polityczną. Stosowanie referendum mogłoby być również barierą dla postępującej alienacji klasy politycznej i tendencji do utrwalania podziału partyjnego (często nie mającego charakteru realnego sporu programowego). Ponadto, powinno zmniejszać dysproporcje we wpływie na politykę różnych osób. Mogłoby to umożliwić większości społecznej odzyskanie kontroli nad kształtowaniem systemu politycznego i gospodarczego, która, jak okazało się w czasie niedawnego kryzysu gospodarczego, jest niedostateczna. Tak więc wydaje się, że spodziewane efekty pozytywne przeważają nad zagrożeniami.

W niniejszej pracy stwierdzono, że wskazany byłby rozwój form demokracji bezpośredniej. Rozwój demokracji bezpośredniej może wpłynąć na zmniejszenie dystansu na linii społeczeństwo-władza, zwiększyć poczucie związku obywatela z państwem, wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz wnieść nową jakość do sporów publicznych, nakierowując dyskurs polityczny na kwestie merytoryczne. Poszerzając zakres stosowania demokracji bezpośredniej, trzeba mieć na uwadze zachowanie hamulców prawnych, tak, by uszczupleniu nie uległy prawa jednostek i mniejszości. Bacząc na historyczne przestrogi, gdy referendum służyło legitymizacji autorytarnych rządów, należy uważać, by nie stała się narzędziem manipulacji, a przez to własną karykaturą. Dokonano analizy referendum od strony doktrynalnej i praktycznego stosowania oraz przedstawiono systematykę typów referendum. Następnie dokonano opisu i oceny polskich przepisów regulujących funkcjonowanie referendum. Wskazano, że referendum konstytucyjne i ratyfikacyjne spełniają zadania, jakie postawił przed nimi ustawodawca. Są to jednak regulacje, które dotyczą sytuacji z założenia wyjątkowych. Natomiast referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, podstawowy rodzaj tej instytucji, oceniona została negatywnie. Autor przedstawił własne propozycje legislacyjne, zmierzające w kierunku rozwoju form demokracji partycypacyjnej, poprzez częstsze stosowanie referendum. Wskazał, że rozwój technologii i Internetu może mieć znaczący wpływ na wzrost osobistej partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Przed wprowadzeniem zmian legislacyjnych umożliwiających korzystanie z tego typu form, zalecane byłoby jednak przeprowadzenie badań z zakresu psychologii i neurologii, a także opracowanie odpowiedniej infrastruktury i procedur. Niestety, nadal problemem, przed którym trudno zabezpieczyć się za pomocą norm prawnym, pozostaje nadmierny wpływ przygotowującego treść pytań i odpowiedzi na wynik referendum.

Wykaz skrótów

Dz. U. – Dziennik Ustaw

KKZN – Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego

M. P. – Monitor Polski

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TS – Trybunał Stanu

Ustawa o referendum – Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.)

Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.).
3. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 43 poz. 296 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2013 r. – Dz. U. z 2013 r., poz. 267 – t.j.).
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 – t.j.).
9. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 66, poz. 613).

10. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz. U. z 2015 r., poz. 852).
11. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311).

Orzecznictwo

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1993 r., sygn. K 14/92.
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94.
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95.
4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90.
5. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 1996 r., sygn. K 15/95.
6. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93.
7. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05.
8. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1996 r., sygn. W 1/96.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.
10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98.

12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn.K 24/00.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06.
16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.
17. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97.
18. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2003 r., III SW 31/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 405.
19. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., III SW 36/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 406; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2003 r., III SW 22/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 402; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2003 r., III SW 26/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 402.
20. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2010 r., III SW 319/10, OSNP 2011, Nr 3-4, poz. 66.
21. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2003 r., III SW 1/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 394; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., III SW 42/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 408.
22. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2003 r., III SW 10/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 397.
23. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2003 r., III SW 33/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 406
24. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2003 r., III SW 8/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 396.

25. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2003 r., III SW 17/03, OSNP 2003, Nr 17, poz. 400.
26. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2003 r., III SW 57/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 18
27. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2003 r., III SW 56/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 17.
28. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2003 r., III SW 125/03, niepubl.
29. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2003 r., III SW 144/03, Dz. U. z 2003 r., Nr 126, poz. 1170.
30. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2003 r., III SW 120/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 20.
31. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada w sprawie ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., sygn. akt III SW 89/15, Dz. U. z 2015 r., poz. 1920.
32. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000, Nr 11, poz. 209.

Dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej

1. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej* (Dz. U. z dn. 11 czerwca 2003 r. Nr 103, poz. 953).
2. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2003 r. Nr 132, poz. 1223).

3. *Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*,
<http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-komunikaty-i-informacje-pkw/informacja-o-wydatkach-z-budzetu-panstwa-poniesionych-na-przygotowanie-i-przeprowadzenie-w-dniach-7-i-8-czerwca-2003-r-referendum-ogolnokrajowego-w-sprawie-wyrazenia-zgody-na-ratyfikacje-traktatu-dotyczacego-przystapienia-rzeczypospolitej-polskiej-do.html> [dostęp: 13.06.2013].
4. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r.
https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1441637773_Obwieszczenie.pdf [dostęp: 25.08.2019].
5. Wyniki referendum ogólnokrajowego 6 września 2015
https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska [dostęp: 10.09.2019].

Literatura przedmiotu

1. Banaszak, B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. Banaszak, B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
3. Banaszak, B., Preisner, A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 137-142.
4. Banaszak, B., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a kwestia praw i wolności jednostki [w:] Wolności i prawa jednostki w*

- Konstytucji RP*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
5. Bankowicz, M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
 6. Bierzanek, R., Symonides, J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003.
 7. Biuletyn KKNZ nr VIII, Warszawa 1994.
 8. Biuletyn KKNZ nr XII, Warszawa 1995.
 9. Biuletyn KKNZ nr XIII, Warszawa 1995.
 10. Biuletyn KKNZ nr XL, Warszawa 1997.
 11. Biuletyn KKNZ nr XLI, Warszawa 1997.
 12. Biuletyn KKNZ nr XXXV, Warszawa 1996.
 13. Biuletyn KKNZ nr XXXVI, Warszawa 1996.
 14. Biuletyn KKNZ nr XXXVII, Warszawa 1997.
 15. Boć, J., *Komentarz do artykułu 125 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1997.
 16. Canovan, M., *Lud*, Warszawa 2008.
 17. Chruściak, R., *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010.
 18. Chruściak, R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.: powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
 19. Ciapiała, J., *Konstytucyjna zasada suwerenności Narodu w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005.
 20. Czarnek, P., *Zasada państwa prawa* [w:] *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
 21. Czarnek, P., *Zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2006.
 22. Denquin J.-M., *Référendum et Plébiscite. Essai de théorie generale*, Paris 1976.

23. Domagała, A., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2008.
24. Działocha, K., *Państwo prawne w warunkach zasadniczych zmian systemu prawa RP, Państwo i Prawo*, z. 1/1992, Warszawa 1999.
25. Garlicki, L. (red.), *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
26. Garlicki, L. (red.), *Konstytucja RP: Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
27. Garlicki, L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
28. Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce*, Szczecin 2012,
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nts_spolecz_inform_w_polsce_10-2012.pdf [Dostęp: 14.04.2013].
29. Grabowska, S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
30. Haman, J. *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
31. Heywood, A., *Teoria polityki*, Warszawa 2009.
32. Jabłoński, M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
33. Jabłoński, M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
34. Jackowski, M., *Ochrona praw nabytych w polskich systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
35. Jackson, R., *Suwerenność*, Warszawa 2011.
36. Janowski, K. B., *Kto tu rządzi? W kręgu refleksji nad paradygmatem władzy* [w:] *Oblicza współczesnej polityki (aspekty teoretyczne)*, red. A. Kasińska-Metryka, M. Skawińska, Kielce 2005.
37. Klecha, K., *Państwo jako dobro wspólne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Dobro wspólne*, red. D. Probuca, Kraków 2010.
38. Kordela, M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz-Poznań 2001.
39. Krąpiec, M., *O prawie*, Lublin 2011.

40. Kubka, A., *Demokracja bezpośrednia w Szwecji i Norwegii* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
41. Kuciński, J., Wołpiuk, W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
42. Kunikowski J., *Suwerenność państwa wyznacznikiem racji stanu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński, A. Wielomski, Siedlce 2007.
43. Kuźelewska, E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
44. Latoszek, E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.
45. Linder, W., *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. Simon Geissbuhler, Warszawa 2011.
46. Linder, W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.
47. March, J. G. , Olsen, J. P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
48. Marczevska-Rytko, M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
49. Marczevska-Rytko, M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010.
50. Masternak-Kubiak, M., Ławniczak, A., *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP* [w:] *Państwo i Prawo*, z. 8/1999, Warszawa 1999.
51. Mikołajewicz, J., Smolak, M. *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:]

- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
52. Minker, K., *Grupy interesu w demokracjach jutra. Zarys prognozy* [w:] *Grupy interesu. Teorie i działania*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003.
53. Morawska, E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
54. Musiał-Karg, M. *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008.
55. Musiał-Karg, M., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wykorzystanie ICT w procedurach głosowania* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010.
56. Nowacki, J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
57. Pietrzak, M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
58. Pietrzak, M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
59. Potrzeszcz, J., *Idea prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007.
60. Rachwał, M. *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
61. Radbruch, G., *Pięć minut filozofii prawa* [w:] *Filozofia prawa*, G. Radbruch, Warszawa 2009.
62. Roskin, M. R., Cord, R. L., Medeiros, J. A., Jones, W. S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001.
63. Rost, A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993.
64. Rousseau, J. J. *Umowa społeczna*, Kęty 2007.
65. Ruszkowski, J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

66. Sarnecki, P. (red.) *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
67. Sartori, G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
68. Sieklucki, D., *Nieskuteczne inicjatywy referendalne w Polsce po 1989 r.* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
69. Skrzydło, W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
70. Skrzydło, W., Grabowska, S., Grabowski, R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
71. Skrzydło, W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
72. Sobolewski, M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
73. Stankiewicz, W. J. , *Niezbędność teorii politycznej*, Wrocław 2003.
74. System Informacyjny Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 30.05.2013 r.].
75. Szmyt, A. *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. B. Banaszak, J. Trzciniński, Wrocław 1997.
76. Szmyt, A., Sarnecki, P., Piotrowski, R., Mordwiłko, J., *W sprawie zmiany terminu referendum* [w:] *Przegląd Sejmowy* z. 3/1996, Warszawa 1996, s. 69-74.
77. Szymborski, W., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2008.
78. Tuleja, P., *Zastane pojęcia państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
79. Uziębło, P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
80. Walczuk, K., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, Poznań 2012.

81. Waniek, D., Staszewski, M. T. (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.
82. Wawrzyniak, J., *Aksjologia referendum konstytucyjnego* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. T. Staszewski, Warszawa 1997.
83. Wierchowicka, I., *Suwerenność państwowa w prawie międzynarodowym* [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005.
84. Winczorek, P. *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
85. Wronkowska, S. (red.) *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
86. Wronkowska, S., *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Preisner, T. Zalasinski, Wrocław 2005.
87. Zajadło, J. (red.), *Łacińska terminologia prawnicza*, Warszawa 2009.
88. Zdyb, M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
89. Zieliński, E. *Referendum w Rosji* [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1996.
90. Zieliński, E., Bokszczanin, I., Zieliński, J., *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
91. Zieliński, E., *Referendum w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997, s. 205–213.
92. Zieliński, E., *Referendum w państwie demokratycznym* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995.
93. Zieliński, E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968.

94. Ziółkowska, J. E., *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009.
95. Zmierczak, M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
96. Zmierczak, M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
97. Zwierzchlewski, K., *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002.