

ROZDZIAŁ V. INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

1. Uwagi wprowadzające

Art. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przekazując władzę zwierzchnią Narodowi precyzuje, iż suweren może realizować swe uprawnienia przez przedstawicieli (zasada reprezentacji) lub bezpośrednio. Według prezentowanego w doktrynie prawa konstytucyjnego stanowiska, **demokracja bezpośrednia** wyraża się w **osobistym udziale wszystkich członków danej wspólnoty (państwa-miasta, narodu, ludu) w sprawowaniu władzy i, co za tym idzie, podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących tej wspólnoty**. Ten sposób wykonywania funkcji władczych przez suwerena charakterystyczny był dla starożytnej Grecji i Rzymu – w VI i V w. p.n.e. obywatele Aten podejmowali rozstrzygnięcia co do rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, obsadzenia urzędów na zgromadzeniach ludowych (eklezjach), które można uznać za pierwowzór współcześnie występujących form demokracji bezpośredniej (B. Banaszak). Cechą charakterystyczną owych zgromadzeń było skupianie wszystkich uprawnionych do współdecydowania w jednym miejscu w tym samym czasie. Co zrozumiałe, system ten był możliwy do wprowadzenia jedynie we wspólnotach o stosunkowo małej liczebności i niewielkim zasięgu terytorialnym – konieczność jednoczesnego podejmowania decyzji przez ludność zamieszkałą na znacznym obszarze, wymusiła wykształcenie instytucji **referendum** (od łacińskiego *re-fero*, oddać, przedstawić do rozstrzygnięcia), definiowanej jako **możliwość bezpośredniego wyrażenia stanowiska w drodze głosowania przez ogół uprawnionych obywateli**. Za „ojczyznę referendum” uznaje się Szwajcarię, w której owa forma wyrażania woli przez mieszkańców

kantonów sięga XVI w. Referendum rozwinęło się także w anglosaskich koloniach w Ameryce Północnej, gdzie pełnoprawni członkowie wspólnot bezpośrednio stanowili prawo.

Fundamentalny wpływ na założenia nowożytnej koncepcji referendum wywarły poglądy zawarte w doktrynie J. J. Rousseau i jego dziele *Umowa Społeczna* (1762). Bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć przez obywateli było naturalną konsekwencją przyjętych przez niego założeń: suwerennej i niepodzielnej władzy ludu (B. Naleziński). Rousseau uważał, iż zwierzchnictwo Narodu zawiera się w tzw. woli powszechnej (*volonte generale*), a jego zasadniczymi cechami są niepodzielność i niezbywalność. Niepodzielność wyrażała się w jednolitości władzy suwerena, niezbywalność zaś wykluczała według Rousseau możliwość reprezentacji – Naród obowiązany był sprawować władzę bezpośrednio, ponieważ ustanowienie przedstawicieli prowadzi do destrukcji ludu (M. Granat). Prezentowana koncepcja zakładała głosowanie we wszystkich sprawach – nie tak, jak współcześnie, w sprawach „o doniosłym znaczeniu” – ponieważ inny sposób wyrażenia woli powszechnej nie był możliwy. Utopijny w warunkach nowożytnego państwa charakter myśli Rousseau wymusił pewne ustępstwa: przedstawicielski charakter sprawowania władzy stał się dopuszczalny, ale obwarowany warunkami w postaci: mandatu imperatywnego dla przedstawicieli, którzy musieli działać zgodnie z wolą wyborców, obowiązku zatwierdzania ustaw w referendum oraz braku jakichkolwiek osobistych uprawnień władczych w rękach przedstawicieli.

Myśl Rousseau, jakkolwiek nie znalazła zastosowania w klasycznej postaci, stanowiła istotny wkład w rozwój współczesnego kształtu referendum jako instytucji pozwalającej podejmować podmiotowi władzy suwerennej decyzje bez konieczności odbywania zgromadzeń w jednym miejscu. System ten, polegający na przeprowadzaniu głosowania na terenie całego kraju, a następnie zsumowaniu wyników składających się na ostateczne rozstrzygnięcie, przetrwał do dziś.

2. Współcześnie występujące formy demokracji bezpośredniej

Przedmiotem pogłębionej analizy obecnego rozdziału jest instytucja referendum, ze szczególnym uwzględnieniem polskich rozwiązań ustrojowych – koniecznym jednak jest wskazanie innych funkcjonujących współcześnie przejawów demokracji bezpośredniej. Literatura przedmiotu wymienia najczęściej: zgromadzenie ludowe, weto ludowe, inicjatywę ludową, plebiscyt oraz konsultację ludową.

2.1. Zgromadzenie ludowe

Zgromadzenie ludowe stanowi **zebranie wszystkich uprawnionych do podejmowania decyzji członków danej wspólnoty**. Obecnie ta forma demokracji bezpośredniej nie występuje zbyt często, głównie ze względu na ograniczenia wynikające z rozmiaru i liczebności współczesnych państw – nierealnym wydaje się zebranie w tym samym miejscu i czasie wszystkich obywateli małego nawet kraju w celu wyrażenia woli przez ogół. Zgromadzenia ludowe w pierwotnym kształcie utrzymały się jedynie w trzech kantonach Szwajcarii (Glarus, Appenzell i Unterwalden), a więc w miejscu, w którym instytucja ta funkcjonowała już w XVI w. w postaci zgromadzeń mężczyzn zdolnych do noszenia broni (*Landsgemeinde*) – o popularności tego typu rozwiązania przesądziły tu względy historyczne. Podczas odbywanych cyklicznie zgromadzeń podejmowane są rozstrzygnięcia co do najistotniejszych spraw kantonu: budżetu, zmiany konstytucji, a zasadą jest debata nad określonym zagadnieniem i jawność głosowania. Sposób przeprowadzania zgromadzeń i ich przedmiot określają konstytucje kantonalne.

Omawiana forma demokracji bezpośredniej jest również wskazywana jako sposób podejmowania rozstrzygnięć w niewielkich gminach USA (*town meeting*) oraz parafiach Anglii i Walii (*parish meeting*).

2.2. Weto ludowe

Weto ludowe jest instytucją służącą suwerenowi do **wyrażenia dezaprobaty w stosunku do uchwalonego przez uprawnione organy państwa aktu prawnego**. Określona grupa obywateli występuje z wnioskiem, w którym przeciwstawiają się oni efektowi prac ustawodawcy. Konsekwencją takiego wystąpienia jest zazwyczaj poddanie spornego aktu prawnego pod głosowanie powszechne, którego wynik decyduje o dalszym losie ustawy: jej uchyleniu bądź obowiązywaniu. Zaznaczyć należy, iż weto ludowe nie jest szczególnie często używaną przez naród formą wpływu na kształt ustawodawstwa państwowego. Po raz pierwszy zastosowane zostało w 1831 roku w St. Gallen (Szwajcaria) – gdzie występuje do dziś na szczeblu federalnym.

2.3. Inicjatywa ludowa

Możliwość przedstawienia przez prawnie określoną liczbę obywateli projektu aktu prawnego stanowi występującą współcześnie formę bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy. Prawo zgłoszenia inicjatywy ludowej zostało szczegółowo omówione w Rozdziale VI, pkt 9.2.; należy jednak wskazać najistotniejsze cechy tej instytucji demokracji bezpośredniej, po raz pierwszy przyjętej w szwajcarskim Vaud (1845 r.) Zasadniczo inicjatywę ludową w nauce prawa konstytucyjnego dzieli się na **inicjatywę bezpośrednią i pośrednią**. Inicjatywa ludowa bezpośrednia wyraża się w tym, iż wniesiony przez grupę obywateli projekt ustawodawczy poddaje się niezwłocznie ocenie wyborców w głosowaniu, z pominięciem parlamentu; inicjatywa pośrednia charakteryzuje się natomiast przedstawieniem wniosku ciała ustawodawczemu, które ma obowiązek go rozpatrzyć. Ze względu na materię (przedmiot) wniosku wyróżnia się inicjatywę **konstytucyjną** (dotyczy projektu konstytucji lub jej zmiany) oraz inicjatywę **ustawodawczą**. Kolejny podział obejmuje formę, jaką przybiera inicjatywa ludowa: ze względu na to kryterium mówi się o inicjatywie **sformułowanej i niesformułowanej**. Inicjatywa sformułowana to nic innego niż przedstawienie gotowego projektu aktu normatywnego, który podlega przewidzianemu procesowi legislacyjnemu z udziałem wnioskodawców. Inicjatywa nie sformułowana

z kolei ogranicza się do przedstawienia wniosku określającego pożądaną kierunek prac ustawodawczych – słowem: wyraża żądanie rozpoczęcia procesu tworzenia określonego aktu prawnego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż możliwość skorzystania przez suwerena z prawa inicjatywy ustawodawczej musi wynikać wprost z rozwiązań ustrojowych, nie może być to instytucja dorozumiana, wyprowadzana z regulacji dotyczących praw jednostki (B. Banaszak).

2.4. Plebiscyt

Pojęcie plebiscytu występuje obecnie w trzech znaczeniach: a) w prawie międzynarodowym publicznym plebiscytem określa się głosowanie ludności danego obszaru, w którym decyduje ona o przynależności państwowej spornego terytorium; b) w prawie konstytucyjnym plebiscyt rozumiany jest niejednolicie: w niektórych państwach (np. Szwajcaria) plebiscyt i referendum stanowią synonimy, w innych wskazuje się, iż plebiscyt związany jest z udzielaniem legitymacji dla podejmowanych przez jednostkę działań władczych, inaczej: z wyrażaniem poparcia dla sprawujących rządy. Takie rozumienie plebiscytu charakterystyczne było dla Francji pod rządami Ch. De Gaulle'a, który za pomocą głosowań powszechnych uzyskiwał akceptację swojej linii sprawowania władzy; c) plebiscytem nazywa się także głosowanie, w którym wyboru dokonać można jedynie spośród dwóch opcji (dwie partie polityczne, dwóch kandydatów).

2.5. Konsultacje ludowe

Przez konsultacje ludowe rozumie się **możliwość wyrażenia opinii** w danej sprawie przez **członków danej zbiorowości w drodze głosowania**, przy założeniu, iż opinia ta **nie ma charakteru wiążącego** dla organów państwowych, które mogą uwzględnić stanowisko obywateli, ale nie ponoszą prawnych konsekwencji w przypadku jego pominięcia. Istota konsultacji ludowych nie tkwi więc we władczym charakterze wypowiedzi suwerena, ale w swoistym lobbingu na rzecz danego rozwiązania – u rządzących pojawia się świadomość istnienia mniej lub bardziej licznej grupy obywateli opowiadającej się za lub

sprzeciwiającej się poddanemu pod osąd społeczny zagadnieniu, co w oczywisty – ze względów politycznych – sposób wpływa na dalszy tok prac nad diskutowanym projektem. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji ludowych wynikać może zarówno z przepisów konstytucyjnych, jak i z ustawodawstwa zwykłego. Należy zauważyć, iż po ten przejaw demokracji bezpośredniej sięga się obecnie stosunkowo rzadko, głównie ze względu na jego niewiążący charakter.

3. Rodzaje referendum

Referendum, współcześnie rozumiane jako możliwość **bezpośredniego rozstrzygnięcia przez ogół uprawnionych podmiotów spraw o doniosłym znaczeniu dla państwa lub jego części w drodze głosowania**, technicznie wyraża się w wyborze pomiędzy alternatywnie przedstawionymi rozwiązaniami – głosujący zazwyczaj udziela odpowiedzi „tak” lub „nie” na postawione w referendum pytanie. Instytucja ta podlega licznym podziałom dokonywanym ze względu na zróżnicowane kryteria. Najczęściej występująca klasyfikacja opiera się na przesłankach: a) materii referendum (przedmiotu), b) wymagalności przeprowadzenia, c) momentu procesu legislacyjnego, d) zasięgu terytorialnego referendum.

Ze względu na **materię referendalną** wyróżnia się:

- referendum konstytucyjne, dotyczące uchwalenia, rewizji bądź nowelizacji konstytucji,
- referendum ustawodawcze, którego przedmiot mieści się w obrębie ustawodawstwa zwykłego (należy dodać, że ani Mała Konstytucja z 17 X 1992 r., ani obecna Konstytucja RP nie przewidują możliwości uchwalania ustaw w drodze referendum. W systemach, w których sytuacja taka jest możliwa, ustawa przyjęta w referendum ma moc równą ustawie parlamentarnej),
- referendum administracyjne,
- referendum finansowe.

Ze względu na **wymagalność przeprowadzenia**, referenda dzielą się na:

- obligatoryjne, których obowiązek przeprowadzenia wynika wprost z konstytucji, definiującej w jakich przypadkach referendum musi się odbyć oraz określającej organy obowiązane do jego przeprowadzenia,
- fakultatywne, którego przeprowadzenie zależy od woli uprawnionych organów. Jeśli referendum fakultatywne się odbędzie, jego wynik jest wiążący w takim samym stopniu jak rozstrzygnięcie podjęte w referendum obligatoryjnym (wskazać można, iż żadne z zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. referendów ogólnokrajowych nie ma charakteru obligatoryjnego).

Kryterium **momentu procesu legislacyjnego** (czas przeprowadzenia referendum) dzieli referenda na:

- ratyfikacyjne bądź zatwierdzające, przeprowadzane po uchwaleniu danego aktu normatywnego. Służą one uzyskaniu społecznej legitymacji dla efektu prac ustawodawcy. Akt normatywny uzyskuje moc obowiązującą dopiero po zatwierdzeniu go przez suwerena,
- opiniodawcze (konsultacyjne, konsultatywne, wstępne), które organizuje się przed wydaniem aktu normatywnego przez uprawnione organy. Celem tego rodzaju referendum jest uzyskanie opinii co do pożądanego kształtu przyszłych rozwiązań. Istotne jest wskazanie, iż część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego nie uważa tej formy wypowiedzi podmiotu suwerenności za referendum uznając, iż istota referendum wyraża się w jego rozstrzygającym (władczym) charakterze. Dyskutowany przejaw aktywności społecznej bliższy jest raczej omówionym wyżej konsultacjom ludowym. Zdaniem autora pogląd ten nie jest pozbawiony racji – niewiążący charakter konsultacji ludowych staje się niekiedy konstytucyjnym kryterium oddzielającym je od referendum (tak czyniła np. konstytucja PRL z 1952 r. – po nowelizacji z 1986 r.; efektem tego podziału była ustawa o konsultacjach społecznych i referendum z 6 V 1987 r.).

Na podstawie **kryterium zasięgu terytorialnego**, wyróżnia się:

- referenda ogólnokrajowe, w których uprawnionymi do wzięcia udziału w głosowaniu są wszyscy obywatele państwa (możliwe jest zawężenie kręgu podmiotów poprzez upoważnienie do udziału w referendum jedynie obywateli zamieszkujących w danym państwie); głosowanie odbywa się na całym terytorium całego państwa,
- referenda lokalne, odbywające się na obszarze jednostki podziału terytorialnego państwa, w którym uprawnionymi do głosowania są mieszkańcy owej jednostki (np. referendum gminne, powiatowe i wojewódzkie na gruncie ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym).

Należy zauważyć, iż referenda jako sposób sprawowania władzy przez suwerena, nie są środkiem wykorzystywanym zbyt często we współczesnej praktyce ustrojowej (odrodzenie tej formy wyrażania woli przez Naród daje się zauważyć w państwach Europy Środkowo-Wschodniej; referendum znalazło miejsce w nowych konstytucjach m.in. Polski, Czech, Węgier, Rumunii, Rosji, Litwy, Bułgarii. Tłumaczyć to można jako swego rodzaju odreagowanie na wieloletni okres niemożności swobodnego, suwerennego decydowania o istotnych dla kraju sprawach przez społeczeństwa tych państw). W państwach, w których rozwiązania ustrojowe przewidują instytucję referendum i w których występuje ono w praktyce, fundamentalne znaczenie odgrywają formy demokracji przedstawicielskiej. Instytucje demokracji bezpośredniej, w tym i referendum, stanowią świadczące o wysokiej kulturze prawnej danego państwa uzupełnienie systemu. Bezsprzecznym jest bowiem, iż mimo wskazywanych w doktrynie wad (m.in. wysokich kosztów przedsięwzięcia, spadku zainteresowania udziałem w referendum, a co za tym idzie obniżeniem jego roli w państwach, w których jest ono przeprowadzane zbyt często, możliwości deformowania wyników głosowania chociażby poprzez sposób sformułowania pytań, wykluczających w istocie wybór, pytania *implicite*, ukryte w treści pytania referendalnego, czy też pytania zblokowane, łączące w swej treści różne kwestie, na które odpowiedzieć można jedynie „tak” lub „nie” mimo częściowego poparcia lub częściowej

negacji głosującego) referendum – oczywiście przy spełnieniu licznych warunków prawnych, ale i społecznych – stanowi najpełniejszy przejaw demokracji, jest formą, dzięki której suweren może decydować sam o sobie, pełni też istotną rolę edukacyjną dla społeczeństwa – uczy kultury politycznej oraz uświadamia możliwość wpływania przez obywateli na kształt rozwiązań ustrojowych, społecznych i politycznych.

4. Ewolucja referendum w Polsce

4.1. Prace w okresie II Rzeczypospolitej

W okresie II Rzeczypospolitej, pomimo czynionych prób, nie doszło do konstytucjonalizacji instytucji referendum. Spośród zgłoszonych podczas prac nad uchwaleniem konstytucji marcowej projektów, na czoło wybijała się koncepcja PPS. Projekt ów przewidywał, iż każda ustawa i uchwała sejmowa może być poddana pod „głosowanie ludowe”. Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum były: Sejm, Izba Pracy (mająca w zamierzeniu twórców projektu zastąpić drugą izbę parlamentu), Prezydent RP, Rada Ministrów (organy te musiały uzyskać poparcie co najmniej 1/3 posłów) oraz grupa co najmniej 100 000 tysięcy obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze. Propozycje umieszczenia w treści Ustawy Zasadniczej regulacji dotyczących form demokracji bezpośredniej zawierały również projekty PSL „Wyzwolenie”, Narodowej Partii Robotniczej oraz Klubu Pracy Konstytucyjnej. Ciekawą propozycję zawierał ostatni z wymienionych: przewidywał on możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego uchwalenie lub zmianę konstytucji, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż na danym obszarze co najmniej 90% dorosłej ludności umie czytać i pisać – ze względu na ówczesne warunki, propozycja ta uchodziła za nie pozbawioną słuszności. Ostatecznie, ze względu na sprzeciw ugrupowań centrowych i prawicowych, żadne z proponowanych rozwiązań nie znalazło się w treści konstytucji marcowej (P. Uziębło).

4.2. Referendum z 30 VI 1946 r.

Po zakończeniu II wojny światowej, do instytucji referendum nie nawiązywał program żadnego ugrupowania politycznego – także tych, które zgłaszały projekty wprowadzenia instytucji demokracji bezpośredniej do konstytucji w okresie II Rzeczypospolitej. Z tego względu referendum przeprowadzone 30 VI 1946 r. zalicza się niekiedy w doktrynie do kategorii tzw. „referendów zastępczych”. Jego przeprowadzenie służyło głównie odłożeniu w czasie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, czyli – można powiedzieć – zostało przeprowadzone zamiast wyborów (A. Paczkowski).

Pomysł przeprowadzenia referendum zrodził się w trakcie przygotowań do wyborów – kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej, dominującej w strukturach władzy zdawało sobie sprawę, iż w przypadku szybkiego przeprowadzenia wolnych, nieskrępowanych wyborów nikłe są szanse na pokonanie cieszącego się dużym społecznym poparciem oraz prezentującego się jako partia alternatywna do PPR, Polskiego Stronnictwa Ludowego. Referendum miało być z jednej strony sposobem na przesunięcie w czasie daty wyborów, z drugiej zaś miało osłabić wpływy PSL, choćby poprzez wykazanie zbieżności programowej, wyrażającej się w takich samych odpowiedziach na postawione w referendum pytania (zgodnie z przewidywaniami PPR i PPS, PSL miało głosować tak samo jak blok komunistyczny: 3 razy „TAK”). Pytania dotyczyły: 1) zniesienia Senatu, 2) potwierdzenia w przyszłej konstytucji ustroju społeczno-gospodarczego opartego na przeprowadzonych już reformach, 3) utrwalenia granic na Odrze, Nysie i Bałtyku. Podstawą prawną do przeprowadzenia głosowania stały się uchwalone przez Krajową Radę Narodową podczas sesji w dniach 26–28 kwietnia ustawy: z 27 kwietnia 1946 r. *o głosowaniu ludowym* (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 104) oraz z 28 kwietnia *o przeprowadzeniu głosowania ludowego* (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 105). Referendum nie miało więc oparcia w przepisach konstytucyjnych. Należy dodać, iż stosownych regulacji dotyczących form demokracji bezpośredniej nie zawarto również w oryginalnym tekście Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Wbrew oczekiwaniom bloku (PPR, PPS, SL, SD), ludowcy zdecydowali się na konfrontację: po dyskusjach PSL postanowiło we-

zwać swych członków i sympatyków do głosowania „nie” w odpowiedzi na pytanie dotyczące Senatu. Według opinii historyków, 3 razy „TAK” zagłosowało nie więcej niż 26,9% biorących udział w referendum. Wyniki zostały sfalszowane i ogłoszono wyraźne zwycięstwo opcji popieranej przez PPR. W atmosferze represji politycznych wobec struktur PSL odbyły się 19 I 1947 r. wybory do Sejmu, w których, według oficjalnych danych zwyciężył Blok Demokratyczny, który zdobył 394 mandaty; PSL uzyskało 28 miejsc w Sejmie.

4.3. Konstytucjonalizacja instytucji referendum. Referendum z 29 listopada 1987 r.

Jak wskazano wyżej, w pierwotnym tekście Konstytucji PRL nie przewidziano przepisów odnoszących się do instytucji referendum. Odpowiednie regulacje pojawiły się w Ustawie Zasadniczej dopiero w 1987 r., na mocy nowelizacji konstytucji dokonanej 6 maja tego roku. Zmieniony art. 2 przewidywał w ust. 2, iż: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”. Tego samego dnia uchwalona została ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82).

Zgodnie z art. 1 ustawy, rozstrzygnięciu w referendum mogły być poddane sprawy „mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli”. Głosowanie mogło mieć zasięg ogólnokrajowy lub lokalny – do udziału w referendum ogólnokrajowym uprawnieni byli obywatele przebywający w kraju (konsekwencją tego rozwiązania było nieprzeprowadzanie referendum za granicą), wyposażeni w czynne prawo wyborcze do Sejmu, w referendum lokalnym prawo głosowania przyznano obywatelom zameldowanym na pobyt stały na obszarze, którego dotyczyło referendum, pod warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego do rad narodowych. Z wprowadzonego przez art.4 ograniczenia wynikało, iż referendum nie może dotyczyć spraw związanych z obronnością państwa, jak również stanowiących tajemnicę państwową. Poddać daną sprawę pod osąd społeczny mógł w przypadku referendum ogólnokrajowego Sejm, odnośnie referendum lokalnego uprawnienie to

spoczywało w rękach właściwej rady narodowej. Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku (nie miał on charakteru wiążącego) o przeprowadzenie referendum były Rada Państwa, Rada Ministrów oraz Rada Krajowa PRON w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego oraz prezydium rad narodowych, terenowe organy administracji państwowej oraz rady PRON właściwego stopnia w przypadku referendum lokalnego. Art. 19 ustawy ustanowił bardzo wysoki próg społecznego poparcia wymaganego dla uznania referendum za wiążące: stanowił bowiem, iż „wynik referendum jest rozstrzygający, jeśli za jednym z rozwiązań (...) opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum”. Dowód na to, iż jest to zbyt rygorystyczny wymóg, przyniosło przeprowadzone 29 listopada 1987 r. referendum ogólnokrajowe, dotyczące kierunku reform gospodarczych oraz procesów demokratyzowania życia społecznego. Obywatele odpowiadali na pytania: *1) Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, iż wymaga to przejścia przez trudny, dwu- trzyletni okres szybkich zmian?; 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?* Pomimo iż frekwencja wyniosła 67,32% uprawnionych do głosowania, co dzisiaj zostałoby uznane za bardzo dobry wynik, referendum nie uzyskało charakteru rozstrzygającego, ponieważ za żadnym z rozwiązań nie opowiedział się wymagany odsetek głosujących (I pytanie: 44,28% głosów na „tak” w stosunku do liczby uprawnionych, 18,57% na „nie”, II pytanie: 46,29% na „tak”, 16,48% na „nie”). Bez wątpienia konstytucjonalizację instytucji referendum, uchwalenie *ustawy o konsultacjach społecznych i referendum* oraz szybkie praktyczne wykorzystanie tej formy demokracji bezpośredniej należy uznać za cenne w warunkach braku systemu pluralistycznego – naród wreszcie uzyskał prawo wypowiedzania się w istotnych dla siebie sprawach (J. Jaskiernia). Trzeba jednak zauważyć, iż sięgnięcie do instytucji referendum zostało w pewien sposób wymuszone na ówczesnych władzach przez sytuację społeczno-gospodarczą kraju – głęboki kryzys wymagał uzyskania społecznej

legitymizacji dla działań państwa – na przeszkodzie stanęły rygorystyczne rozwiązania ustawy referendalnej odnośnie wymaganego poparcia.

Warto podkreślić, iż przepisy Konstytucji PRL odnoszące się do referendum zostały następnie utrzymane w mocy przez *Ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.). Mała Konstytucja zawierała również przepis, który wprost stanowił o referendum: art. 19 ustawy przewidywał, iż w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum. Prawo jego zarządzenia przyznano Sejmowi raz Prezydentowi RP, który musiał jednakże uzyskać zgodę Senatu. Warunkiem prawomocności referendum był udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. *Ustawę z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum* zastąpił w 1995 roku nowy akt prawny: *Ustawa o referendum z 29 czerwca 1995 r.* (Dz. U. Nr 99, poz. 487), obowiązujący do uchwalenia obecnej regulacji *Ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 507).

4.4. Referenda uwłaszczeniowe z 18 lutego 1996 r.

W lutym 1996 r. odbyły się dwa referenda: zarządzone 29 listopada 1995 r. przez Prezydenta RP referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz. U. Nr 138, poz. 685) oraz przeprowadzone na podstawie uchwały Sejmu RP z 21 grudnia 1995 r. referendum „o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego” (Dz. U. Nr 154, poz. 795). Głosowanie w obu sprawach odbyło się tego samego dnia (18 lutego 1996 r.), a niewystarczająca frekwencja spowodowała, iż żadne z referendów nie uzyskało charakteru wiążącego. Liczba uprawnionych do głosowania wynosiła 28 009 715 osób, zaś próg wymagany dla ważności referendum (więcej niż połowa uprawnionych) – 14 004 858 wyborców. W przypadku referendum zarządzonego przez Prezydenta RP, w odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?” głosy ważne oddało 8 923 326 głosujących. Głosów na „TAK” odnotowano 8 580 129, co stanowiło 94,54% głosujących, zaś 437 466 uczestni-

ków głosowania udzieliło odpowiedzi „NIE”. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż w referendum wzięło udział – czyli oddało karty ważne 9 076 004 osoby, co stanowiło mniej niż połowę uprawnionych do głosowania, w związku z czym wynik referendum nie był wiążący. Podobnie przedstawiały się wyniki referendum zarządzonego przez Sejm, w którym głosujący odpowiadali na 4 pytania: 1) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne? 3) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw? 4) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych? Na pytania 1, 2 i 4 zdecydowana większość głosujących (ponad 8 mln w każdym przypadku) udzieliła odpowiedzi „TAK”, w odniesieniu do pytania trzeciego przeważały odpowiedzi negatywne (6 588 559 głosów na „NIE” i 1 985 567 na „TAK”). W referendum wzięło udział 9 085 145 uprawnionych, co spowodowało – identycznie jak w przypadku głosowania zarządzonego przez Prezydenta – jego nieważność.

4.5. Referendum konstytucyjne z 25 maja 1997 r.

Uchwalona 23 kwietnia 1992 r., w toku prac nad nową konstytucją *Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* przewidywała, iż po ostatecznym przyjęciu Ustawy Zasadniczej przez Zgromadzenie Narodowe, Konstytucję musi zatwierdzić Naród w drodze referendum. Obowiązek zarządzenia, w terminie 14 dni od uchwalenia konstytucji, referendum konstytucyjnego, przypadającego na dzień wolny od pracy, w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od zarządzenia spoczywał na Prezydencie RP. Art. 11 ust. 1 cytowanej ustawy konstytucyjnej stanowił, iż konstytucja zostaje przyjęta w referendum, jeśli opowiedziała się za nią większość głosujących. Treść tego przepisu, powtórzona przez art. 13 ust. 2 *Ustawy z 29 czerwca 1995 r. o referendum* stała się przyczyną sporów, co do liczby głosów warunkujących przyjęcie nowej konsty-

tucji. Pojawiły się opinie, iż regulacja zawarta w ustawie o referendum jest sprzeczna z Małą Konstytucją, a konkretnie z jej art. 19 ust. 3 stanowiącym, że: „Wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania”. Argumentowano, iż przepis ustawy o referendum stanowi kalkę legislacyjną art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP i odnosi się jedynie do zasad ustalenia wyników głosowania – nie precyzuje zaś warunków uznania wyniku referendum za wiążący. Zastosowanie winna więc znaleźć norma zawarta w Małej Konstytucji (wymóg udziału więcej niż połowy uprawnionych). Powszechnie przyjmowane w doktrynie prawa konstytucyjnego stanowisko, uznaje powyższe wnioski za nieuprawnione. Należy pamiętać, iż przepis art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji powstał wcześniej niż generalna norma zawarta w Małej Konstytucji – nie mógł więc przewidywać regulacji przyszłych. Po drugie, w toku prac nad ustawą konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r., celowo zrezygnowano z ustalenia kworum, argumentując, iż przyjęcie konstytucji jest kwestią o tak dużej doniosłości politycznej i społecznej, że o wyniku referendum nie może zdecydować grupa obywateli biernych, o niskiej kulturze prawnej, którzy nie wezmą udziału w głosowaniu. Zatwierdzenie bądź odrzucenie Ustawy Zasadniczej winno być wyrazem aktywnego, świadomego wyboru dokonanego przez suwerena, nie zaś bezczynności (Z. Jarosz). Z tych właśnie względów art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej uzyskał pierwszeństwo przed regulacją Małej Konstytucji, w stosunku do której stanowił przepis szczególny. Podkreślono również specyficzny charakter referendum konstytucyjnego: w przypadku wprowadzenia kryterium udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych prawdopodobna byłaby sytuacja, w której z powodu zbyt niskiej frekwencji konstytucja nie zostałaby ani przyjęta, ani odrzucona przez Naród, co mogłoby doprowadzić do trwałego zablokowania ustanowienia Ustawy Zasadniczej.

Po uchwaleniu konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w III czytaniu 2 kwietnia 1997 r., Prezydent RP niezwłocznie zarządził przeprowadzenie referendum konstytucyjnego, wyznaczając jego datę na 25 maja. Od 5 maja w mediach publicznych prowadzona była akcja

informacyjna dotycząca zagadnień prawnych związanych z referendum, a Kancelaria Prezydenta rozesłała tekst nowej konstytucji do 11 mln gospodarstw domowych (W. Kręcisz). W referendum wzięło udział 42,86% uprawnionych do głosowania; na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” twierdząco odpowiedziało 52,7% głosujących (6 398 316 osób), przeciwnego zdania było 5 571 439 osób (45,8%), liczbę głosów nieważnych ustalono na 170 035 (1,4%). Większość wymagana dla przyjęcia Ustawy Zasadniczej wyniosła 6 069 896 – wobec jej uzyskania, po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum, Prezydent RP podpisał nową Konstytucję.

5. Aktualny stan prawny

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje **dwie formy bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy: ludową inicjatywę ustawodawczą oraz referendum**. Art. 118 ust. 2 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje również (oprócz posłów, Senatu, Prezydenta RP oraz Rady Ministrów) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Sposób postępowania w tej sprawie określa *Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Dz. U. Nr 62, poz. 688). Art. 125 ust. 1 Ustawy Zasadniczej przewiduje, iż w „sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może zostać przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Prawo jego zarządzenia przysługuje Sejmowi, który odnośną decyzję podejmuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Prezydentowi RP, który jednakże musi uzyskać zgodę Senatu, wyrażoną również większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy senatorów. Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji, wynik referendum jest wiążący, jeśli w głosowaniu wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych. Stosownie do treści art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy pań-

stwowej w niektórych sprawach, a zgoda na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej może zostać udzielona albo w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm i Senat większością kwalifikowaną 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu każdej z izb lub też w drodze referendum ogólnokrajowego, stosownie do postanowień art. 125. O sposobie, w jakim zostanie wyrażona zgoda, decyduje Sejm w drodze uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Do instytucji referendum odwołuje się także art. 235 ust. 6 Konstytucji, który przewiduje, iż w przypadku zmian postanowień Rozdziałów I (Rzeczpospolita), II (Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela) lub XII (Zmiana Konstytucji), podmioty uprawnione do wniesienia projektów owych zmian (co najmniej 1/5 składu izby poselskiej, Senat, Prezydent RP) mogą w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji przez Senat zwrócić się do Marszałka Sejmu z żądaniem przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do zarządzenia referendum w terminie 60 dni od daty złożenia stosownego wniosku – co szczególnie istotne, zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeśli zyskała poparcie większości głosujących. W stosunku do referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji nie został więc wprowadzony wymóg uczestnictwa w głosowaniu co najmniej połowy uprawnionych.

Umieszczony w Rozdziale VII Konstytucji (Samorząd terytorialny) art. 170 przewiduje możliwość przeprowadzenia na terenie danej wspólnoty samorządowej referendum lokalnego, w którym mieszkańcy decydować będą o sprawach dotyczących tej wspólnoty, łącznie z odwołaniem pochodzących z wyborów bezpośrednich stanowiących organów samorządu.

Zarówno w przypadku referendum ogólnokrajowego, jak i lokalnego Konstytucja odsyła do postanowień ustaw zwykłych: *Ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.) oraz *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

5.1. Referendum ogólnokrajowe

Uprawnionymi do rozstrzygania spraw w drodze referendum są obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat – katalog osób wykluczonych z udziału w referendum obejmuje: a) pozbawionych praw publicznych na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego, b) pozbawionych praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz c) ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądowym. Technicznie rzecz ujmując, udział w referendum polega na udzieleniu przez osobę uprawnioną, na urzędowej karcie do głosowania, odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania, bądź na wyborze jednego z proponowanych wariantów rozwiązań. Głosowanie odbywać się może w ciągu jednego lub dwóch dni – w pierwszym przypadku lokale obwodowych komisji wyborczych czynne są od 6.00 do 22.00, w drugim zaś od 6.00 do 20.00 każdego dnia głosowania. Okres od godziny 20.00 pierwszego dnia referendum do 6.00 drugiego dnia stanowi przerwę w głosowaniu, podczas której obowiązuje cisza wyborcza.

W przeciwieństwie do regulacji ustawy o referendum z 1995 r. (art. 3 ust. 1 stanowił: „(...) Referendum nie przeprowadza się poza granicami Państwa (...)” – wyjątkiem było referendum konstytucyjne) obecnie głosowanie przeprowadza się również w obwodach utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz dla obywateli polskich przebywających na polskich statkach morskich. Stałe obwody głosowania tworzone są na podstawie przepisów *Kodeksu wyborczego* z 2011 r. Prawo udziału w referendum mają także osoby przebywające w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych jednostek – w instytucjach tych tworzy się tzw. obwody zamknięte. Art. 7 ustawy przewiduje również możliwość utworzenia obwodów głosowania w prowadzonych przez szkoły wyższe lub jednostki działające na podstawie umów ze szkołami wyższymi domach studenckich lub ich zespołach, o ile co najmniej 50 osób uprawnionych do udziału w referendum poinformuje rektora szkoły wyższej, iż ma zamiar przebywać w domu studenckim w dniu referendum. Obwód głosowania

tworzy wówczas rada gminy, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgłoszony w porozumieniu z rektorem szkoły wyższej.

Organami właściwymi do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego są: a) **Państwowa Komisja Wyborcza**, do której należy organizacja referendum, w tym m.in.: sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem referendum oraz przestrzeganiem przepisów regulujących zasady i tryb jego przeprowadzenia, wyjaśnianie sposobu głosowania, rozpatrywania skarg na działalność komisarzy wyborczych, sporządzenie protokołu o wyniku referendum oraz sprawozdania z jego przebiegu, podanie do publicznej wiadomości wyniku referendum oraz jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw b) **komisarze wyborczy**, zapewniający, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego, prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie referendum na obszarze swojej właściwości terytorialnej. Zadaniami komisarza wyborczego są również m.in.: rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych, dostarczanie obwodowym komisjom kart do głosowania, czy wreszcie ustalenie wyników głosowania i przekazanie ich Państwowej Komisji Wyborczej, c) **obwodowe komisje wyborcze do spraw referendum**. Komisje obwodowe liczą od 4 do 8 osób powoływanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spośród osób stale zamieszkujących na terenie danej gminy w przypadku referendum przeprowadzanego w jednym dniu, jeżeli zaś głosowanie odbywa się przez 2 dni, w skład komisji wchodzi od 6 do 10 osób. Dodatkowo do komisji wyborczej powołuje się jedną osobę wskazaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komisje obwodowe muszą zostać powołane najpóźniej w 21 dniu przed dniem referendum, a do ich zadań należy w szczególności: przeprowadzenie głosowania w obwodzie, ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przekazanie protokołu głosowania właściwemu komisarzowi wyborczemu.

Koszty związane z organizacją i przeprowadzeniem referendum pokrywane są przez budżet państwa w części Rezerwy celowe, a dysponentem środków budżetowych jest Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, który przekazuje opinii publicznej informację o wydatkach związanych z referendami w terminie 5 miesięcy od dnia, w którym się odbyło. Budżet pokrywa wydatki związane z zadaniami Pań-

stwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych, komisji obwodowych, organów administracji rządowej oraz zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego.

Przeciwko **ważności referendum** może zostać **wniesiony protest**. Ustawa różnicuje podstawy protestu oraz krąg podmiotów uprawnionych do jego wniesienia: protest może obejmować zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy o referendum odnośnie głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników referendum. W przypadku protestu obejmującego zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą, legitymowani do jego wniesienia są wszyscy uprawnieni do udziału w referendum. Inaczej jest w przypadku protestu przeciwko ważności referendum mającego za podstawę naruszenie przepisów ustawy odnośnie głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego: wniesienie takiego protestu możliwe jest tylko przez osobę, która w dniu głosowania była umieszczona w spisie uprawnionych do wzięcia udziału w referendum w tym obwodzie głosowania lub na obszarze właściwości konkretnego komisarza wyborczego. Prawo wniesienia protestu mają również: przewodniczący obwodowej komisji wyborczej oraz grupa podmiotów wymienionych w art. 48 ust. 1 ustawy (spełniające określone warunki: partie polityczne, kluby poselskie, senatorskie lub parlamentarne, stowarzyszenia, fundacje, pełnomocnik grupy obywateli wnioskujących o poddanie określonej sprawy pod referendum) lub osoba upoważniona przez te podmioty. **Protest** wnosi się **w formie pisemnej do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników referendum przez PKW w Dzienniku Ustaw**. W przypadku unieważnienia przez Sąd Najwyższy głosowania w obwodzie lub obwodach, jeżeli rozstrzygnięcie to nie wpływa na wynik referendum, PKW dokonuje korekty wyniku referendum, polegającej na nieuwzględnieniu liczby uprawnionych do głosowania w danym obwodzie lub obwodach oraz uzyskanych tam wyników głosowania. Jeżeli zaś uchwała Sądu Najwyższego wywiera wpływ na wynik referendum, organ ten postanawia o przeprowadzeniu na da-

nym obszarze ponownego głosowania lub też o ponowieniu postępowania od określonej czynności.

Stwierdzenie ważności referendum następuje uchwałą Sądu Najwyższego, podjętą w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, nie później niż w 60 dniu po ogłoszeniu wyników referendum, która zostaje niezwłocznie przedstawiona Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów, ogłoszona w Dzienniku Ustaw i przesłana Państwowej Komisji Wyborczej.

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, mające podstawę w art. 125 ust. 1 Konstytucji, może być zarządzone, jak wskazano wyżej, przez Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub przez Prezydenta RP, za zgodą Senatu, wyrażoną większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy senatorów.

Sejm może stosowną uchwałą podjąć z **własnej inicjatywy** (zastosowanie będzie miał w tym przypadku Regulamin Sejmu, przyznający prawo wniesienia projektu uchwały grupie co najmniej 15 posłów, Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej) lub na wniosek złożony przez **Senat, Radę Ministrów lub grupę co najmniej 500 000 obywateli, mających prawo udziału w referendum**, określający propozycje pytań lub wariantów rozwiązań. W sytuacji, w której wniosek o przeprowadzenie referendum nie zostanie przez Sejm uwzględniony, na Marszałku izby spoczywa obowiązek poinformowania o tym fakcie wnioskodawcy. Należy zaznaczyć, iż wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez obywateli, **nie może** dotyczyć: a) **wydatków i dochodów**, w szczególności podatków i innych danin publicznych, b) spraw związanych z **obronnością państwa**, c) **amnestii**.

Prezydencki projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający proponowane pytania lub warianty rozwiązań, trafia do Senatu, który w terminie 14 dni podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody.

Uchwała Sejmu lub postanowienie Prezydenta w sprawie zarządzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa musi zawierać: a) wskazanie podstawy prawnej, b) treść pytań lub wariantów rozwiązań, c) termin przeprowadzenia (referendum nie

może być przeprowadzone później niż 90 dnia od ogłoszenia uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta RP) oraz d) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Konstytucja RP ustalając w art. 125 ust. 3 warunek uczestnictwa w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, wskazuje jedynie kryterium wiążącej mocy referendum. Czym innym jest problem rozstrzygnięcia poddanej pod referendum sprawy. Ustawa o referendum w art. 66 ust. 2 stanowi, iż rozstrzygnięcie w referendum następuje w dwóch przypadkach: a) kiedy w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych lub negatywnych, b) gdy na jeden z zaproponowanych wariantów oddanych zostało najwięcej głosów ważnych. Na właściwe organy państwowe nałożony został obowiązek podjęcia czynności zmierzających do realizacji wiążącego wyniku referendum poprzez wydanie odpowiednich aktów prawnych lub przedsięwzięcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od ogłoszenia uchwały o ważności referendum.

W sprawach referendum wyrażającego zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przewidzianego w art. 90 ust. 3 Konstytucji – stosuje się przepisy ogólne ustawy z 14 marca 2003 r., z uwzględnieniem postanowień Rozdziału 9.

W przypadku podpisania umowy międzynarodowej, której ratyfikacja wymaga wyrażenia zgody w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów zawiadamia o tym fakcie Marszałka Sejmu oraz przesyła Sejmowi kompletny tekst tej umowy. W świetle art. 70 i 71 ust. 1 ustawy o referendum, z których pierwszy stanowi, iż wybór trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy (w drodze ustawy lub referendum) należy do Sejmu, drugi zaś przewiduje, iż referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację mogą zarządzić Sejm i Prezydent RP za zgodą Senatu, nie można podzielić prezentowanych w doktrynie poglądów, iż uchwała Sejmu w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację owej specyficznej umowy międzynarodowej jest jednoznaczna z uchwałą o zarządzeniu referendum (w przy-

padku wyboru takiej formy udzielania zgody). Zarządzenie referendum musi nastąpić w trybie art. 60 ustawy o referendum (należy dodać, iż Sejm podejmuje uchwałę o zarządzeniu referendum wyłącznie z własnej inicjatywy).

W przypadku wiążącego wyniku referendum (uzyskanie kworum), Prezydent RP uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jeśli większość głosów ważnych padła na odpowiedź pozytywną. W przypadku niewiążącego charakteru referendum, możliwe jest ponowne podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie trybu wyrażenie zgody na ratyfikację – dopuszczalne jest więc w takiej sytuacji wyrażenie zgody w drodze ustawy, określonej w art. 90 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Zgodność z Konstytucją takiego rozwiązania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r. (K11/03) stwierdzając, iż podjęcie decyzji przez Naród w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita przekazuje w odniesieniu do pewnych zagadnień kompetencje organów władzy państwowej organizacji lub organowi międzynarodowemu, wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków: a) udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych i b) oddanie większości głosów ważnych na jedno z rozwiązań. Brak wymaganej frekwencji powoduje, iż referendum ma jedynie charakter konsultacyjny – w takim przypadku, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawnie dopuszczalne jest podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze ustawy przyjętej w obu izbach parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów.

Referendum zatwierdzające zmianę Rozdziałów I, II, XII Konstytucji RP, przewidziane w art. 235 ust. 6 Ustawy Zasadniczej polega na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia... (tytuł ustawy)?” **W stosunku do tego rodzaju referendum zrezygnowano z wymogu uczestnictwa w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych – będzie więc ono miało zawsze charakter wiążący.** Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, gdy opowie się za nią większość głosujących. Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP ustawę o zmianie Konstytucji do podpisu po

ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw uchwały Sądu Najwyższego w sprawie ważności referendum. Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Warto zaznaczyć, iż wśród przedstawicieli nauki często zgłaszany jest postulat wprowadzenia regulacji zapewniającej poddanie uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta RP w sprawie zarządzenia referendum kontroli wstępnej Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją spraw mających znaleźć rozstrzygnięcie w głosowaniu (materii referendum). Podkreśla się, iż takie rozwiązanie stanowiłoby istotną gwarancję konstytucyjności działań organów państwa (Z. Witkowski).

Ostatnim zorganizowanym do tej pory referendum ogólnokrajowym było tzw. referendum akcesyjne, przeprowadzone w związku z procesem integracji Rzeczypospolitej ze Wspólnotami Europejskimi. Na gruncie polskich założeń ustrojowych, ratyfikacja podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej 10 nowych państw członkowskich wymagała wyrażenia zgody bądź w drodze ustawy, bądź poprzez referendum. Uchwałą Sejmu z dnia 17 kwietnia 2003 r., podjętą na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 71 ust. 1 i 2 ustawy z 14 marca 2003 r., zarządzone zostało referendum. Zostało ono wyznaczone na 8 czerwca 2003 r., a głosowanie, w celu uzyskania jak najwyższej frekwencji, zdecydowano się prowadzić przez 2 dni: 7 i 8 czerwca. Obywatele udzielali odpowiedzi na pytanie: „Czy wyraża Pan/i zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?” W głosowaniu wzięło udział 58,85% uprawnionych, w związku z czym referendum uzyskało charakter wiążący. Za przystąpieniem opowiedziało się 13 514 872 osób (77,45%), „nie” odpowiedziało 3 935 655 głosujących, 126 187 głosów było nieważnych. Sąd Najwyższy podjął 16 lipca 2003 r. uchwałę o ważności referendum, co umożliwiło Prezydentowi RP dokonanie tydzień później, 23 lipca, uroczystej kontrasygnaty Traktatu Akcesyjnego. Polska zakończyła procedury związane z przystąpieniem do UE 6 sierpnia 2003 r., kiedy ambasador RP w Rzymie złożył na ręce Rządu Republiki Włoskiej (depozytariusza Traktatu Rzymskiego) dokument ratyfikacyjny Traktatu Akcesyjnego.

Traktat wszedł w życie 1 maja 2004 r. – od tego momentu Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

5.2. Referendum lokalne

Zagadnienia związane z zakresem przedmiotowym, organizacją i przeprowadzeniem referendum na terenie gminy, powiatu lub województwa reguluje *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.), która zastąpiła poprzednio obowiązującą *Ustawę z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 386).

Uprawnionymi do udziału w referendum lokalnym (gminnym, powiatowym, wojewódzkim) są członkowie danej wspólnoty samorządowej, stale zamieszkujący na terenie jednostki samorządu terytorialnego, w której ma się odbyć głosowanie, wyposażeni w czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa).

Przedmiotem referendum może być: a) **wyrażenie woli co do sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy** (zarówno mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego – jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, jak i w każdej innej sprawie istotnej dla wspólnoty, stosownie do treści art. 170 Konstytucji. Stanowisko takie zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. [K 30/02], w którym Trybunał uznał, iż art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest zgodny z Ustawą Zasadniczą, o ile rozumiany jest jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w ważnych dla tej wspólnoty sprawach o charakterze społecznym, gospodarczym lub kulturowym, niezastrzeżonych dla innych władz) b) **odwołanie organu stanowiącego** (w przypadku gminy także wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), c) **samoopodatkowanie się** mieszkańców na cele publiczne (dotyczy tylko referendum gminnego; w sprawach samoopodatkowania rozstrzygnięcie zapada wyłącznie w referendum).

Referendum lokalne przeprowadza się na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w przypadku referendum gminnego i powiato-

wego lub 5% uprawnionych w przypadku referendum wojewódzkiego. Wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki, które może zostać przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców. W odniesieniu do referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców, z inicjatywą jego zorganizowania mogą wystąpić trzy podmioty: 1) grupa co najmniej 15 obywateli, posiadających prawo wybierania do organu stanowiącego określonej jednostki samorządowej (w przypadku referendum gminnego wystarczająca jest grupa 5 obywateli); 2) struktura terenowa partii politycznej, działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego). Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym, z inicjatywą przeprowadzenia na wniosek mieszkańców gminy referendum dotyczącego utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy wystąpić może jedynie grupa 15 obywateli wyposażonych w czynne prawo wyborcze.

Pewna odrębność dotyczy, jak zasygnalizowano wyżej, referendum w sprawie odwołania organu gminy, gdzie uprawnieni do złożenia wniosku mieszkańcy gminy mogą żądać: a) odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), b) odwołania rady gminy, c) odwołania tylko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mieszkańcy zgłaszający wnioski w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ograniczeni są terminami: od wyboru organu lub od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania musi upłynąć co najmniej 10 miesięcy; nie można składać wniosku później niż na 8 miesięcy przed upływem kadencji organu.

Warto zaznaczyć, iż podmiotem uprawnionym do zainicjowania referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest także rada gminy. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. przewiduje dwa przypadki, w których rada gminy może zainicjować referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego. Zgodnie z art. 28a wskazanej regulacji, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia temu orga-

nowi absolutorium – uchwała taka zapada bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady i może zostać podjęta nie wcześniej niż po upływie 14 dnia od odmowy udzielenia absolutorium wójtowi. Po drugie, stosownie do treści art. 28b ustawy, rada gminy może zarządzić omawiane referendum również z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu – wówczas wnioski o przeprowadzenie głosowania składa co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, zaś uchwała musi zostać podjęta większością co najmniej 3/5 głosów, nie wcześniej niż po upływie 14 dnia od dnia złożenia wniosku. Organami właściwymi do przeprowadzenia referendum lokalnego oraz do ustalenia jego wyników są terytorialne (wojewódzka, powiatowa i gminna, w składzie od 6 do 16 osób) oraz obwodowe (od 6 do 10 osób) komisje ds. referendum. Jeśli referendum dotyczy odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, zarówno terytorialną jak i obwodowe komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy w terminie odpowiednio 25 (dla komisji terytorialnej) i 21 (dla komisji obwodowych) dni przed dniem głosowania. W przypadku referendum dotyczącego pozostałych kwestii, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje komisje terytorialną, do tej ostatniej zaś należy ukonstytuowanie komisji obwodowych. Czynności te dokonywane są we wskazanych wyżej terminach. Warto dodać, iż w przeprowadzeniu referendum wojewódzkiego uczestniczą także, jako organy o charakterze pomocniczym, powołane do ustalenia zbiorczych wyników głosowania z obwodów znajdujących się na terenie powiatów, liczące od 6–10 członków komisje powiatowe, powoływane przez wyżej wymienione podmioty.

Referendum lokalne przeprowadzane jest w stałych, utworzonych dla wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, obwodach głosowania, a uznaje się je za ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania – jedynie w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich obowiązuje zasada, zgodnie z którą referendum jest wiążące, o ile w głosowaniu wzięło udział nie mniej niż 3/5 liczby uczestniczących w wyborze odwoływanego organu. Decyzja członków wspólnoty samorządowej ma charakter

rozstrzygający, jeśli jedno z proponowanych w referendum rozwiązań uzyskało więcej niż połowę głosów ważnych – wyjątek stanowi referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, którego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddanych zostało 2/3 ważnych głosów.

Wyniki głosowania oraz wynik referendum podaje do publicznej wiadomości terytorialna komisja do spraw referendum, poprzez wywieszenie w swojej siedzibie protokołu wyniku referendum, który jest niezwłocznie ogłaszany przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z powodu naruszenia przepisów ustawy o referendum lokalnym, przy założeniu, iż naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum, każdy uprawniony do głosowania mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego może wnieść przeciwko ważności referendum protest do właściwego sądu okręgowego, w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników referendum. Protest rozpatrywany jest w ciągu 14 dni od dnia wniesienia, w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów, przy udziale wnioskodawcy, przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji ds. referendum, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządowej, także z udziałem komisarza wyborczego.

Przeprowadzenie ważnego referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego może wywoływać różnorodne skutki: a) rozstrzygający o odwołaniu organu stanowiącego powiatu lub województwa wynik referendum skutkuje zakończeniem działalności tych organów, a także – z mocy prawa – organów wykonawczych, b) w przypadku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, rozstrzygającego o odwołaniu organów gminy – kończą działalność organy objęte wnioskiem, c) jeżeli w referendum gminnym w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu innego niż nieudzielenie absolutorium, przeprowadzonym z inicjatywy rady gminy wniosek nie otrzyma więcej niż połowy ważnych głosów – zakończeniu z mocy prawa ulega działalność rady gminy. We wskazanych wyżej przypadkach Prezes Rady Ministrów zarządza wybory przedterminowe (nie mogą zostać zarządzane do czasu rozstrzygnięcia protestu w sprawie ważności referendum) oraz wyznacza

osobę pełniącą tymczasowo funkcje organów samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Balicki R., Jabłoński M., *Materiały do prawa konstytucyjnego*, C. H. Beck, Warszawa 1999.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 1999.
3. Dąbkowski D., Zając W., *Referendum lokalne – praktyczny komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2002.
4. Gebethner S., *Referendum konstytucyjne – uwikłania społeczne i prawnoustrojowe*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce* (red. M. T. Staszewski), Warszawa 1997.
5. Granat M., *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* (red. W. Skrzydło), Wyd. Verba, Lublin 2003.
6. Groński P., *Referendum lokalne – mieszkańcy odwołują burmistrza*, Serwis administracyjno-samorządowy 2004, nr 2.
7. Jabłoński M., *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* 1999, nr 42.
8. Jabłoński M., *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* 1997, nr 39.
9. Jarosz Z., *Prawne problemy referendum konstytucyjnego*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997.
10. Jaskiernia J., *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
11. Janku Z., *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawa*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, wyd. UJ, Kraków 2001.
12. Kiljan K., *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.*, *Samorząd Terytorialny* 2001, nr 11.
13. Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji* (red. A. Szmyt), *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom III, Wyd. UG, Gdańsk 1998.
14. Kręcisz W., Taras W., *Ustawa o referendum lokalnym. Wstęp*, Wyd. „Zakamycze”, Kraków 2001.

15. Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, Przegląd Sejmowy 1996, nr 5 (17).
16. Naleziński B., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP* (red. P. Sarnecki), C. H. Beck, Warszawa 2002.
17. Malinowski A., *Spoleczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1996.
18. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wyd. UMCS, Lublin 2001.
19. Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Difin, Warszawa 2002.
20. *Orzecznictwo w sprawach samorządowych*, Kwartalnik Samorządu Terytorialnego 2003, nr 3.
21. Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
22. Piasecki A. K., *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
23. Sagan S., *Prawo konstytucyjne RP*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
24. Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XII, Wyd. UG, Gdańsk 2004.
25. Witkowski Z., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne* (red. Z. Witkowski), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1998.
26. Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
27. Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968.