Krzysztof Grajewski¹

Jeszcze raz o referendum przedkonstytucyjnym²

Słowa kluczowe: referendum, referendum przedkonstytucyjne, zmiana konstytucji, Prezydent RP

Keywords: referendum, pre-constitutional referendum, constitutional amendment, President of the Republic of Poland

Streszczenie

Opracowanie jest poświęcone problematyce referendum przedkonstytucyjnego. W 1992 r. do przepisów konstytucyjnych wprowadzono m.in. instytucję referendum zatwierdzającego nową konstytucję. W aktualnych przepisach na szczeblu konstytucyjnym wyrażenie przewidziano tylko możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego zatwierdzającego zmiany konstytucji. Analiza obowiązujących przepisów prowadzi jednak do wniosku o dopuszczalności przeprowadzenia referendum dotyczącego materii konstytucyjnych także w trybie art. 125 konstytucji, a więc przepisu regulującego tzw. referendum ogólnokrajowe.

¹ ORCID ID: 0000-0002-8691-5150, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: prakg@ug.edu.pl.

² Niniejsze opracowanie stanowi zaktualizowaną i znacznie rozszerzoną wersję fragmentu referatu (*Referendum konstytucyjne – zagadnienia podstawowe*) wygłoszonego w 2018 r. na odbytym w Palermo w dniach 7–8 czerwca 2018 r. VII kolokwium włosko-polskim na temat przemian instytucjonalnych. *Instytucje demokracji bezpośredniej we Włoszech, w Polsce i w Unii Europejskiej* (VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali. Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell'Unione Europea).

Abstract**Once again on the Pre-Constitutional Referendum**

The article discusses the issue of the pre-constitutional referendum in Polish law. In 1992 a referendum approving the new constitution was introduced to the constitutional provisions. The current constitutional regulations expressly allow only the possibility of holding a constitutional referendum approving constitutional amendments. However, the analysis of current regulations leads to the conclusion that it is possible to announce a referendum on constitutional matters in accordance with Article 125 of the Constitution, regulating the so-called nationwide referendum.

Jak wiadomo, w aktualnie obowiązującej konstytucji³ problematyka referendum konstytucyjnego została *expressis verbis* uregulowana tylko w art. 235. W ust. 6 tego przepisu ustanowiono referendum zatwierdzające zmianę konstytucji. Jest to referendum fakultatywne, które może być zarządzone przez Marszałka Sejmu w sytuacji, gdy została uchwalona ustawa o zmianie konstytucji dotycząca przepisów I, II i XII rozdziału ustawy zasadniczej, oraz gdy jeden z podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy o zmianie konstytucji (1/5 posłów, Senat lub Prezydent), w ciągu 45 dni od dnia uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji zażądał przeprowadzenia referendum. Marszałek Sejmu zarządza przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od złożenia wniosku (art. 235 ust. 6 w zw. z ust. 1 konstytucji).

W dniu 25 sierpnia 2017 r. Prezydent A. Duda zapowiedział przeprowadzenie referendum konsultacyjnego poświęconego problematyce ewentualnego uchwalenia nowej konstytucji⁴. Ta zapowiedź była konsekwencją wcześniejszych deklaracji Prezydenta anonsujących zamiar podjęcia prac nad nową

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ P. Uziębło, *O dopuszczalności konstytucyjnego referendum konsultacyjnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018, nr 1, s. 5.

ustawą zasadniczą⁵. Zakres przedmiotowy referendum miał być stosunkowo szeroki. Z wielu informacji pojawiających się w mediach jeszcze przed skierowaniem prezydenckiego wniosku o zgodę na przeprowadzenie referendum do Senatu wynikało, że w projekcie postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego znajdzie się ok. 10 pytań⁶. Od początku inicjatywa prezydencka była uzasadniana chęcią włączenia obywateli w proces opracowania nowej konstytucji. Służyć temu miały także inne działania, m.in. szeroko zakrojona kampania informacyjna oraz cykl konferencji i spotkań⁷.

W konsekwencji w uzasadnieniu projektu postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum wyraźnie wskazano m.in., że prezydencka inicjatywa „ma na celu włączenie społeczeństwa w proces tworzenia konstytucji już od samego początku prac. Tak sformułowane zamierzenie uzasadnia przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum o charakterze konsultacyjnym, które ma odpowiedzieć na pytanie, czy obywatele chcą zmian lub uchwalenia nowej Konstytucji RP, oraz określić kierunek pożądanych zmian”. Wnioskodawca podkreślał, że takie podejście oznacza „odwrócenie dotychczasowej [...] praktyki, w której Polacy byli pytani o opinię dopiero na etapie końcowym, a ich wybór ograniczał się do zatwierdzenia albo odrzucenia przyjętej już *de facto*” konstytucji⁸. Jako podstawę prawną wniosku o wyrażenie zgody przez Senat na przeprowadzenie referendum wskazano art. 125 ust. 1 i 2 konstytucji, a więc przepisy regulujące referendum ogólnokrajowe przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. W żadnym fragmencie wniosku nie nawiązywano do przepisów zamieszczonych w art. 235 konstytucji, a więc tych, które poświęcono procedurze jej zmiany. Projekt postanowienia zawierał 10 pytań referendalnych (§ 2). Z przedstawionych informacji wynika, że głowa państwa zamierzała zarządzić referendum ogólnokrajowe, które:

1. miałoby charakter konsultacyjny;

⁵ *Wspólnie o konstytucji*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/referendumkonsultacyjne> (25.07.2019).

⁶ *Referendum konstytucyjne. Do tej pory sformułowano ok. 60 pytań*, prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1107215,pytania-do-referendum-konstytucyjnego.html (25.07.2019).

⁷ Zob. *Kalendarium wydarzeń*, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/referendumkonsultacyjne/kampania-spoleczno-informacyjna/kalendarium-wydarzen> (25.07.2019).

⁸ Druk senacki nr 933/IX kad.

2. miałyby zostać zarządzane i odbyć się w trybie art. 125 konstytucji;
3. przedmiotowo odnosiłoby się do problematyki konstytucyjnej.

Na tle tej propozycji pojawia się pytanie o dopuszczalność zarządzenia i przeprowadzenia referendum odpowiadającego wskazanym warunkom. Ustalenie odpowiedzi na to pytanie jest celem niniejszego opracowania. Jak się wydaje, osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki dogmatycznoprawnej analizie uregulowań konstytucyjnych i ustawowych następujących zagadnień. Pierwszą, zasadniczą kwestią jest problematyka dopuszczalności zarządzenia i przeprowadzenia referendum o charakterze opiniodawczym (konsultacyjnym). Drugą jest podjęcie próby ustalenia, czy jest możliwe przeprowadzenie referendum odnoszącego się do materii konstytucyjnych (projektów zmiany konstytucji lub tylko niesformalizowanych propozycji jej zmian) na podstawie art. 125 polskiej ustawy zasadniczej, w którym uregulowano problematykę referendum zarządzanego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Trzeci, niezbędny element analizy powinien być poświęcony skutkom prawnym ewentualnego rozstrzygnięcia podjętego w takim referendum.

Odnosząc się do pierwszej kwestii należy stwierdzić, że z prawnoustrojowego punktu widzenia instytucję referendum trzeba postrzegać i rozpatrywać w kontekście podstawowych zasad ustroju politycznego państwa ustanowionych w art. 4 konstytucji (zasady suwerenności narodu, przedstawicielstwa oraz demokracji bezpośredniej)⁹. Z przepisów tych można wywnioskować, że referendum, jako forma demokracji bezpośredniej, jest jednym ze sposobów sprawowania władzy przez suverena (w art. 4 ust. 2 stwierdza się bowiem, że suweren, którym są wszyscy obywatele państwa polskiego, „sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”). Co prawda zarówno zasada demokracji bezpośredniej, jak też będąca jedną z jej konsekwencji instytucja referendum, nie zostały uznane przez twórców konstytucji za równoprawne z przedstawicielską formą sprawowania władzy państwowej, a więc mają raczej charakter uzupełniający w stosunku do dominującej zasady reprezentacji¹⁰, to jednak nie ulega wątpliwości, że wymienione pojęcia są elementami ustrojowymi związanymi ze sprawowaniem najwyższej władzy w państwie.

⁹ L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

¹⁰ K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 225–226. W tej kwestii istnieją jednak odmienne poglądy. Zob.

Doskonale korespondują one również z zasadą społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 konstytucji), w której chodzi o stworzenie możliwie „szerokich ram prawnokonstytucyjnych dla organizowania się pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego”¹¹. Idea społeczeństwa obywatelskiego sprawia przecież, że „obywatele dążą do osobistego i bezpośredniego rozstrzygania spraw [...] najważniejszych dla państwa i społeczeństwa”¹².

Referendum, jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, jest we współczesnych państwach demokratycznych najpowszechniejszą formą bezpośredniego podejmowania decyzji przez zbiorowy podmiot suwerenności¹³ w drodze głosowania powszechnego. Ma ono charakter władczy¹⁴, choć nie da się ukryć, że w doktrynalnych definicjach pojawiają się czasem określenia sugerujące dopuszczalność funkcjonowania opiniodawczej (konsultacyjnej) odmiany tej instytucji¹⁵. W rozstrzygnięciu wskazanego dylematu nie pomaga aktualna regulacja konstytucyjna, w której założono, że uzyskanie przez wynik danego głosowania charakteru wiążącego jest uzależnione od spełnienia warunku frekwencji (art. 125 ust. 3 konstytucji)¹⁶, co przecież *de facto* ozna-

przykładowo J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 40–41 i przywoływana tam literatura.

¹¹ W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik..., s. 417.

¹² K. Skotnicki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 112.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 49. Zob. też B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 249; idem, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 238; A. Rytel-Warzocho, *The Principle of Direct Democracy*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Constitutional Law*, Gdańsk-Warszawa 2017, s. 97; M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-239, Warszawa 2015, s. 11.

¹⁴ Tak K. Skotnicki, op.cit., s. 112.

¹⁵ Por. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 43 oraz A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 17–18.

¹⁶ W świetle przepisów ustawowych niezbędne jest jeszcze, aby w referendum zostało dokonane rozstrzygnięcie. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym

cza, że w przypadku, gdy w głosowaniu weźmie udział mniejsza niż wymagana liczba osób, to wynik tego referendum będzie miał charakter wyłącznie konsultacyjny¹⁷. Organy państwowe mają bowiem prawny obowiązek realizacji tylko takiego wyniku referendum, który ma wiążący charakter (art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym). Tym niemniej dla potrzeb niniejszego wyводу można stwierdzić, że ustanowione w przepisie art. 125 konstytucji referendum ogólnokrajowe jest – z definicji – instrumentem służącym podejmowaniu decyzji przez suwerena, a nie instytucją prawną służącą do badania preferencji społecznych. Należy zgodzić się ze stanowiskiem P. Uziębły, który uznaje, że referenda konsultacyjne nie mogą być uznane za formę referendum, gdyż każde referendum, „jako instytucja demokracji bezpośredniej, musi mieć wiążący skutek”¹⁸.

W świetle wskazanych argumentów należy stwierdzić, że referendum ogólnokrajowe uregulowane w art. 125 konstytucji ma w założeniu charakter wiążący, gdyż jest jedną z form sprawowania władzy przez suwerena. Muszą przy tym, co oczywiste, zostać spełnione określone warunki przepisane prawem, by mogło ono zostać zarządzane, a następnie przeprowadzone. Dopiero niespełnienie wymogów formalnych w danym, konkretnym głosowaniu, pozbawia je wiążącego skutku prawnego (art. 125 ust. 3 konstytucji¹⁹). Nie jest to sytuacja niezwykła – np. głosowania w parlamencie też muszą spełniać warunki określone w odpowiednich przepisach (uzyskanie przewidzianej

następuje ono wówczas, gdy w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość głosów pozytywnych albo negatywnych, a także w sytuacji, gdy na jeden z zaproponowanych wariantów oddano najwięcej ważnych głosów. Zob. L. Garlicki, *Uwaga 10 do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki....

¹⁷ Por. J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie zakresu zadań i obowiązków Sejmu wynikających z ustawy o referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 87–88.

¹⁸ Autor podkreśla przy tym, że referenda konsultacyjne w rzeczywistości są niczym innym jak kwalifikowaną formą konsultacji ludowych. Zob. P. Uziębły, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 47.

¹⁹ Przyjęcie założenia o dopuszczalności zarządzenia referendum konsultacyjnego w trybie art. 125 konstytucji mogłoby prowadzić do nieoczekiwanych trudności. Chodzi o sytuację, w której w takim – w założeniu – konsultacyjnym referendum faktycznie weźmie udział ponad połowa uprawnionych do głosowania. Zgodnie z ust. 3 przywołanego przepisu, wynik takiego referendum jest przecież wiążący. Por. Z. Witkowski, M. Serwaniec, *The role of ‘controlled’ referendum in Polish democracy*, [w:] *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*, red. A. Bień-Kacała, L. Csink, T. Milej, M. Serwaniec, Toruń 2017, s. 119.

większości, spełnienie warunku kworum), zaś ich niespełnienie nie oznacza, że konkretne głosowanie miało *ex definitione* charakter konsultacyjny (opiniodawczy). Jak się wydaje, przedstawiona argumentacja odnosząca się do roli ustrojowej instytucji referendum pozwala wyprowadzić wniosek, w świetle którego zarządzenie referendum konsultacyjnego przez Prezydenta nie ma żadnych podstaw prawnych w obowiązujących przepisach konstytucyjnych.

Wyjątkowo złożona jest druga ze wskazanych kwestii. Jeśli chodzi o dopuszczalność zarządzenia w trybie art. 125 polskiej ustawy zasadniczej referendum przedkonstytucyjnego, czy też – ściślej mówiąc – referendum, w którym obywatele odpowiadaliby na pytania dotyczące ewentualnych, potencjalnych zmian w konstytucji, to należy przede wszystkim zauważyć, że aktualnie w polskich przepisach konstytucyjnych brakuje unormowań instytucji analogicznej lub choćby w ogólnych zarysach podobnej do referendum przedkonstytucyjnego, o jakim była mowa w art. 2c ustawy konstytucyjnej z 1992 r.²⁰ Należy przypuszczać, że brak takiej regulacji jest głównym powodem złożenia przez Prezydenta A. Dudę inicjatywy referendalnej w trybie art. 125 konstytucji.

Warto podkreślić, że praktyka ostatnich lat poszła w kierunku uznania takiej możliwości. W 2015 r. odbyło się bowiem zarządzone przez Prezydenta B. Komorowskiego referendum, w którym głosujący odpowiadali na 3 pytania. Jedno z nich bez wątpienia odnosiło się do materii konstytucyjnych. Chodzi o propozycję wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu²¹. Ponieważ w okręgach jednomandatowych nie mogą się odbywać wybory proporcjonalne, pozytywne i wiążące rozstrzygnięcie tej kwestii musiałoby skutkować odpowiednią zmianą konstytucji w zakresie zasad prawa wyborczego stosowanych w wyborach sejmowych. Na tle analizowanego przypadku, w literaturze zauważa się, że uchwała Senatu wyrażająca zgodę na przeprowadzenie tego referendum jest w takiej sytuacji swoistym dowodem nie tylko na to, że pogląd Prezydenta o zgodności z konstytucją referendum odnoszącego się m.in. do materii konstytucyjnej został podzielony przez jedną z izb ustawodawczych,

²⁰ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.).

²¹ Zob. § 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U. poz. 852 ze zm.).

ale jest również potwierdzeniem istnienia „kompetencji organów dysponujących prawem zarządzania referendum do nieskrępowanego definiowania przedmiotu głosowania referendalnego. Okazało się, że może to być kwestia bezpośrednio wiążąca się ze zmianą obowiązującej regulacji konstytucyjnej”²². Jak wiadomo, wynik tego referendum nie był wiążący ze względu na niespełnienie konstytucyjnego warunku frekwencji²³.

Trzeba też wspomnieć, że w 2004 r. obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum nie został wniesiony pod obrady Sejmu właśnie z powodu wątpliwości co do możliwości jego dalszego procedowania w związku z tym, że odnosił się do materii konstytucyjnych (wniosek zawierał propozycje likwidacji Senatu, zniesienia immunitetów parlamentarnych, zmniejszenia liczby posłów oraz zmian w systemie wyborczym)²⁴. Wskazywano nie tylko na niedopuszczalność ogłoszenia takiego referendum²⁵, ale także na niedopuszczalność wykorzystania instytucji inicjatywy ludowej jako jednej z form początkowania procedury zmiany konstytucji, uznając złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie materii konstytucyjnych za obejście prawa²⁶. Ten ostatni pogląd jest, jak się wydaje, oparty na nieporozumieniu. Ustawowo regulowane prawo 500 000 obywateli do złożenia do Sejmu wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego (art. 63 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy o referendum ogólnokrajowym) nie jest przecież inicjatywą ludową w ścisłym tego pojęcia znaczeniu, gdyż jego złożenie przez uprawnioną grupę osób nie obliguje adresata wniosku do zarządzenia referendum²⁷, a jedynie

²² M. Jabłoński, *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 39–40.

²³ Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego 6 września 2015 r. (Dz.U. poz. 1375).

²⁴ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach...*, s. 125 i przywołaną tam literaturę.

²⁵ P. Winczorek, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 111.

²⁶ Tak W. Sokolewicz, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 109.

²⁷ Por. jednak uwagi P. Uziębły na temat referendalnej inicjatywy bezpośredniej i pośredniej, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 39.

powoduje konieczność jego rozpatrzenia²⁸, co z kolei skutkuje tym, że wnioski takie mogą być i w praktyce bywają odrzucane przez Sejm – władza izby w tej sprawie ma charakter dyskrecjonalny. Złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego przez uprawnioną grupę osób nie powoduje również wszczęcia postępowania opisanego w art. 235 konstytucji. Wszczęcie procedury zmiany konstytucji jest możliwe wyłącznie poprzez złożenie projektu ustawy o zmianie konstytucji przez podmioty określone w ust. 1 tego przepisu. Nie budzi wątpliwości, że wniosek o przeprowadzenie referendum złożony w trybie art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie jest i nie może być utożsamiany z projektem ustawy o zmianie konstytucji, o którym jest mowa w art. 235 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W doktrynie z reguły uznaje się, że problematyka regulowana w konstytucji (materia konstytucyjna) może być uznana za sprawę o szczególnym znaczeniu dla państwa w rozumieniu art. 125 konstytucji²⁹. Na tle wspomnianego wniosku obywatelskiego z 2004 r. zauważano m.in., że „zmiany ustroju politycznego państwa, procedur tworzenia prawa (likwidacja Senatu), kompetencji organów władzy publicznej, organizacji Sejmu oraz sposobu sprawowania mandatu poselskiego, mogą być traktowane jako sprawy ważne z punktu widzenia interesu ogólnopaństwowego i ogólnospołecznego”³⁰.

Wśród przedstawicieli nauki nie ma jednak zgodności co do uznania dopuszczalności wykorzystania regulacji zawartych w art. 125 konstytucji do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego odnoszącego się do materii konstytucyjnej. Podkreśla się najczęściej, że dokonanie zmian ustawy zasadniczej „w drodze referendum ogólnokrajowego [...] jest nie-

²⁸ P. Uziębło, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 30.

²⁹ Zob. przykładowo P. Uziębło, *O dopuszczalności...*, s. 10; K. Skotnicki, op.cit., s. 113; B. Banaszak, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 126 oraz P. Sarnecki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 118.

³⁰ P. Radziejewicz, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 120.

możliwe, jego rozpisanie w drodze uchwały Sejmu jest niedopuszczalne³¹ m.in. dlatego, że w art. 235 konstytucji wprowadzono istotne wymogi formalne procedury zmiany konstytucji. Referendum konstytucyjne ma zatwierdzać zmiany dokonane w konstytucji w szczególnym trybie przez Sejm i Senat³². Inaczej mówiąc – skoro tryb zmiany konstytucji jest uregulowany w jej art. 235, w którym nie przewidziano możliwości odbycia referendum przed rozpoczęciem tej procedury, a jedynym rodzajem referendum, jaki umieszczono w tym przepisie, jest fakultatywne i następcze referendum zatwierdzające zmiany rozdziału I, II i XII, to nie jest możliwe przeprowadzenie referendum przedkonstytucyjnego, gdyż oznaczałoby to dużą modyfikację trybu zmiany konstytucji, a więc obejście jej obowiązujących przepisów³³. Artykuł 125 konstytucji, jako regulacja ogólna, nie może zostać użyta do interpretacji *lex specialis*, jakim jest art. 235³⁴. W kontekście braku regulacji referendum przedkonstytucyjnego wskazuje się też, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i 7 konstytucji)³⁵.

Wątki skupiające się na braku wyraźnej konstytucyjnej regulacji fakultatywnego referendum przedkonstytucyjnego oraz na podkreślaniu szczególnego charakteru procedury opisanej w przepisie art. 235 są dominujące w dyskusji dotyczącej dopuszczalności takiego referendum. W tym kontekście stwierdza się jeszcze, że tryb zmiany konstytucji „nie przewiduje ani ludowej inicjatywy ustawodawczej, pozwalającej grupie obywateli na wniesienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP, ani – co w tym wypadku jest kluczowe – referendum prekonstytucyjnego, w którym wyborcy mogliby zdecydować o potrzebie nowelizacji ustawy zasadniczej w określonym obszarze czy też o zakresie takich zmian”³⁶. Zwracano też uwagę, że pomimo szerokiego ujęcia przedmiotu referendum ogólnokrajowego, nie jest dopuszczalne głosowanie ludowe w takich kwestiach, dla których podjęcia zostały przewidziane

³¹ P. Winczorek, *Opinia dotycząca wniosku...*, s. 111.

³² P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 150.

³³ B. Naleziński, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 557.

³⁴ P. Sarnecki, op.cit., s. 118. Zob. też P. Uziębło, *O dopuszczalności...*, s. 12.

³⁵ P. Winczorek, *Kilka uwag...*, s. 150.

³⁶ P. Uziębło, *Zarządzenie referendum...*, s. 43.

szczególne procedury, a zatem rozstrzygnięcie podjęte w referendum nie może np. „rodzić skutku w postaci konieczności dokonania zmian w konstytucji”³⁷.

Ponadto wskazuje się, że zarządzenie referendum w sprawach materii konstytucyjnych może być uznane za „próbę obejścia ograniczeń prawa inicjatywy ustrojodawczej”, której w konstytucji nie przyznano suwerenowi³⁸. Przeprowadzenie takiego referendum mogłoby też zostać uznane za jawne naruszenie konstytucyjnych kompetencji izb parlamentu określonych w art. 235 konstytucji³⁹. W kontekście inicjatywy prezydenckiej z 2015 r. zauważano ponadto, że – w przypadku rozpoczętego już postępowania ustawodawczego lub ustrojodawczego – żaden przepis konstytucji nie przyznaje Prezydentowi kompetencji do ingerowania w takie postępowanie poprzez zarządzenie referendum ogólnokrajowego⁴⁰, a na tle inicjatywy referendum konstytucyjnego zgłoszonej przez Prezydenta A. Dudę formułowano także pogląd odmawiający Prezydentowi prawa do podejmowania działań zmierzających do całościowej zmiany konstytucji stwierdzając, że przysługująca głowie państwa z mocy art. 235 ust. 1 konstytucji inicjatywa ustrojodawcza ma charakter ograniczony, gdyż musi być rozpatrywana w ramach zadań wyznaczonych temu organowi w art. 126 konstytucji, „w tym również w ramach zadania określonego jako czuwanie nad przestrzeganiem” ustawy zasadniczej⁴¹.

³⁷ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach...*, s. 258.

³⁸ M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych – z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-234, Warszawa 2015, s. 34 i 36.

³⁹ W. Sokolewicz, op.cit., s. 109. Por. jednak tegoż autora, *uwaga 14 do art. 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlick...

⁴⁰ R. Piotrowski, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-239, Warszawa 2015, s. 25.

⁴¹ M. Florczak-Wątor, *O legitymacji Prezydenta do inicjowania procedury zmiany konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 26.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji należy przede wszystkim zauważyć, że dokonanie zmiany przepisów konstytucyjnych w trybie referendalnym jest niemożliwe, tak samo zresztą, jak niemożliwe jest uchwalenie (zmiana) ustawy przy wykorzystaniu tej formy demokracji bezpośredniej⁴². Tym bardziej na tle aktualnych przepisów nie ma również wątpliwości, że w referendum nie można uchwalić nowej konstytucji tudzież uchylić dotychczasowej.

Nie jest również możliwe uchwalenie konkretnego aktu czy podjęcie decyzji w drodze referendum, jeżeli kompetencja do ich uchwalania bądź podjęcia należy z mocy przepisów konstytucyjnych lub ustawowych do określonych organów państwowych. Nawet referendum przewidziane w art. 235 ust. 6 jest głosowaniem zatwierdzającym uchwalony wcześniej akt normatywny, a nie głosowaniem, w którym dokonuje się uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji. „Rolą referendum jest bowiem rozstrzyganie o kierunku decyzji państwowych [...], ale nie – zastępowanie organów państwa” w wykonywaniu ich kompetencji⁴³. Słusznie zatem zauważa się w literaturze, że referendum unormowane w art. 125 konstytucji „nie jest właściwą instytucją prawną do przeprowadzania bezpośrednich zmian w obowiązującym systemie prawa. Jego przedmiotem nie jest nowelizacja konkretnych jednostek redakcyjnych aktów normatywnych, np. konstytucji lub ustaw [...], ale rozstrzygnięcie o charakterze kierunkowym, ogólnym, które ustala założenia nowelizacji lub merytoryczny kształt innych doniosłych prawnie czynności organów władzy publicznej *pro futuro*”⁴⁴.

Skoro jednak w referendum podejmuje się określone rozstrzygnięcia, i skoro te rozstrzygnięcia nie mogą powodować bezpośredniego skutku w postaci zmiany stanu prawnego, lecz powinny być później zrealizowane przez właściwe organy państwowe np. poprzez uchwalenie odpowiednich przepisów (ustaw)⁴⁵, to nie widać powodu, dla którego ten sam schemat rozumowania o przeprowadzeniu i realizacji rozstrzygnięcia referendalnego nie mógłby

⁴² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 164.

⁴³ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki...

⁴⁴ P. Radziejewicz, *op.cit.*, s. 121.

⁴⁵ Por. L. Garlicki, *Uwaga 15 do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki...

zostać zaakceptowany w odniesieniu do referendum, którego przedmiotem są materie konstytucyjne. Przecież w konstytucyjnej regulacji trybu ustawodawczego (art. 118–123) też nie przewidziano referendum przedustawowego, a jednak nie sformułowano dotąd poglądów, uznających niedopuszczalność przeprowadzenia takiego referendum, którego rozstrzygnięcie skutkowało by koniecznością wszczęcia procedury ustawodawczej zmierzającej do dokonania zmian ustawodawczych⁴⁶. Regulacja ustawowa dostarcza dowodów uzasadniających tezę przeciwną. W takim przypadku, zgodnie z art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym, realizacja rozstrzygnięcia referendalnego może nastąpić poprzez niezwłoczne podjęcie czynności zmierzających m.in. do wydania odpowiednich aktów normatywnych.

Taka konstrukcja prawna realizacji wyniku referendum jest standardem. W doktrynie podkreśla się, że w praktyce państw współczesnych „rzadko występuje sytuacja, iż decyzje podjęte przez obywateli automatycznie stają się częścią porządku prawnego. Zanim zostaną one ogłoszone i staną się obowiązującym prawem, zazwyczaj konieczne jest działanie właściwego organu państwowego, mające na celu realizację wyrażonej przez suwerena woli”⁴⁷. Stosując analogiczne rozumowanie trzeba dojść do wniosku, że referendum przedkonstytucyjne, niezależnie od tego, czy jego rozpisanie byłoby efektem wcześniejszej inicjatywy obywateli, czy też wyłącznie skutkiem działania z własnej inicjatywy podmiotów uprawnionych do zarządzenia referendum w trybie art. 125 konstytucji, „nie powinno być traktowane jako pierwszy etap procedury zmiany konstytucji”, ale tylko jako sposób wyrażenia swej woli przez zbiorowy podmiot suwerenności „o przyszłym kształcie ustroju politycznego państwa [...]. Dopiero na skutek przeprowadzenia referendum może zmateriałizować się konieczność zainicjowania przez uprawnione podmioty procesu legislacyjnego”⁴⁸.

⁴⁶ Zob. przykładowo B. Banaszak, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii, [w:] Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne, „Opinie i Ekspertyzy” OE-234, Warszawa 2015, s. 4.*

⁴⁷ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach...*, s. 291.

⁴⁸ P. Radziejewicz, op.cit., s. 121.

Zarzut naruszania procedury zmiany konstytucji uregulowanej *expressis verbis* w art. 235 jest, jak się wydaje, jednym z najczęściej pojawiających się uzasadnień poglądów nieuznających możliwości przeprowadzenia referendum dotyczącego materii konstytucyjnych w trybie art. 125 konstytucji. Być może obawa ta jest potęgowana swoistym utożsamianiem wniosku o zarządzenie takiego referendum z inicjatywą ustrojodawczą⁴⁹, a jego przeprowadzenie – z procedurą zmiany konstytucji. Tymczasem takie referendum, jak już wspomniano, nie jest i nie może być elementem procedury zmiany konstytucji opisanej w przywołanym przepisie. A zatem, logicznie rzecz ujmując, skoro referendum przedkonstytucyjne miałoby się odbyć przed wszczęciem postępowania określonego w art. 235, to nie może tego postępowania naruszać, ponieważ postępowanie ustrojodawcze się jeszcze w ogóle nie rozpoczęło. Co więcej, zarządzenie lub przeprowadzenie tego referendum samo w sobie nie powoduje wszczęcia postępowania zmierzającego do zmiany konstytucji. Ani wniosek o przeprowadzenie przedmiotowego referendum nie mieści się w dyspozycji art. 235 ust. 1 konstytucji, ani też jego przeprowadzenie nie eliminuje żadnych etapów procedury opisanej w dalszej części tego przepisu. Jeszcze raz nawiązując do referendum mogącego skutkować koniecznością wprowadzenia odpowiednich zmian ustawowych należy przypomnieć, że w tym przypadku *de lege lata* mamy do czynienia z analogiczną konstrukcją. Przecież wniosek grupy obywateli o przeprowadzenie zwykłego referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa nie narusza uprawnień określonych podmiotów do wniesienia inicjatywy ustawodawczej w trybie art. 118 ust. 1 konstytucji, w tym także nie narusza i – tym bardziej – nie zastępuje uprawnień 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu do wniesienia projektu ustawy do tego organu na podstawie art. 118 ust. 2. Podobnie samo referendum nie jest elementem procedury ustawodawczej. Ta powinna zostać wszczęta dopiero jako efekt wiążącego wyniku referendum⁵⁰. Z analogicznych względów nie można uznać referendum przedkonstytucyjnego za etap trybu zmiany konstytucji, a złożenie wniosku o jego przeprowadzenie tudzież zarządzenie takiego referendum nie

⁴⁹ K. Skotnicki, op.cit., s. 114.

⁵⁰ Por. M. Jabłoński, *Przedmiot referendum ogólnokrajowego (art. 125)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 473.

narusza uprawnień podmiotów wymienionych w art. 235 ust. 1 konstytucji, ani też uprawnień ustrojodawczych obu izb parlamentu.

W nawiązaniu do przywołanego poglądu zakładającego niedopuszczalność złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum w sytuacji, gdy odpowiedni projekt (ustawy, zmiany konstytucji) został już wniesiony do parlamentu, a więc gdy zostało wszczęte odpowiednie postępowanie w tej sprawie, korzystając z ustaleń poczynionych przez A. Rytel-Warzochę należy stwierdzić, że jest on wysoce dyskusyjny. Nietrudno bowiem zauważyć, że przy przyjęciu takiego założenia, „wykonanie poselskiej lub rządowej inicjatywy ustawodawczej albo ustrojodawczej będzie uniemożliwiało Prezydentowi zarządzenie referendum, którego chęć zarządzenia została przez niego już zapowiedziana”⁵¹. Może to prowadzić do skutecznej blokady konstytucyjnego uprawnienia danego podmiotu. To blokowanie mogłoby zresztą działać w obie strony – można sobie przecież wyobrazić sytuację, w której to Prezydent złożyłby do Sejmu inicjatywę ustawodawczą tylko po to, by zablokować wszczętą lub nawet planowaną procedurę zmierzającą do zarządzenia referendum ogólnokrajowego przez Sejm.

Jednym z kluczowych zagadnień problematyki referendalnej jest też kwestia wdrożenia wiążącego wyniku referendum. Problematyka ta budzi wątpliwości nie tylko na tle zwykłego referendum ogólnokrajowego. Jak się wydaje, także w przypadku uznania dopuszczalności przeprowadzenia na podstawie art. 125 konstytucji referendum przedkonstytucyjnego, zastosowanie znajdzie przepis art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Ustanowiono w nim *expressis verbis* obowiązek właściwych organów państwowych (a więc także parlamentu i podmiotów uprawnionych do wniesienia inicjatywy ustawodawczej) do niezwłocznego podjęcia „czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw”.

Nie da się ukryć, że przywołane rozwiązanie jest wyjątkowo słabą gwarancją realizacji woli wyrażonej przez obywateli w referendum, gdyż nie przewi-

⁵¹ A. Rytel-Warzocho, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 16.

dziano terminu, w którym działania właściwych organów powinny być zakończone⁵². W pozytywnej ocenie nie pomaga również brak unormowań konsekwencji prawnych nieuchwalenia odpowiedniego aktu normatywnego lub nadania mu treści odmiennej od wynikającej z woli suwerena wyrażonej w referendum⁵³. Nie ulega jednak wątpliwości, że już z samej konstytucji wynika prawny obowiązek realizacji (wdrożenia) wiążącego wyniku referendum przedkonstytucyjnego. Ciąży on na grupie 92 posłów, Prezydencie i Senacie, a więc podmiotach uprawnionych do zgłoszenia inicjatywy ustrojodawczej na podstawie art. 235 ust. 1 konstytucji⁵⁴. W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że dopiero wykonanie uprawnienia przewidzianego w art. 235 ust. 1 konstytucji powoduje wszczęcie postępowania legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji. Postępowanie to powinno mieć na celu realizację woli wyrażonej w referendum.

Jeśli chodzi o wspomniany obowiązek wykonania rozstrzygnięcia zapadłego w referendum, to trzeba zdać sobie sprawę z tego, że w konkretnych sytuacjach mógłby budzić wiele problemów i wątpliwości interpretacyjnych⁵⁵. Niezależnie od tego trzeba podkreślić, że jego natura prawna i samo istnienie tego obowiązku „są niezależne od okoliczności, czy w systemie prawa występują skuteczne mechanizmy jego egzekucji prawnej, oraz od tego, jakie jest osobiste przekonanie osób [...] aktualnie sprawujących funkcje organów państwa, co do zasadności oraz trafności wyników referendum”. Jest oczywiste, że przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby, że referendum jest instrumentem podobnym do sondażu lub konsultacji, „które nie niosą żadnych konsekwencji prawnych i mogą być kontestowane przez podmioty władzy publicznej”⁵⁶.

Podsumowując dokonane ustalenia trzeba stwierdzić, że w aktualnych przepisach konstytucyjnych przewidziano *expressis verbis* wyłącznie referendum zatwierdzające zmiany niektórych rozdziałów konstytucji. Jest ono fa-

⁵² A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach...*, s. 291.

⁵³ Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 164.

⁵⁴ P. Radziejewicz, *op.cit.*, s. 122.

⁵⁵ Zob. rozważania M. Jabłońskiego na temat teoretycznego procesu wdrożenia rozstrzygnięcia referendalnego zakładającego wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, *Efektywność referendum ogólnokrajowego...*, [w:] *Aktualne problemy...*, s. 44–45.

⁵⁶ P. Radziejewicz, *op.cit.*, s. 122.

kultatywne, gdyż może się odbyć tylko wówczas, gdy uprawnione podmioty zażądają jego przeprowadzenia (art. 235 ust. 6 w zw. z ust. 1 konstytucji). Ma ono charakter ratyfikacyjny, co oznacza, że obywatele głosują nad ustawą o zmianie konstytucji uchwaloną uprzednio przez Sejm i Senat w konstytucyjnie przewidzianej procedurze. Cechą charakterystyczną tego referendum jest brak wymogu frekwencji dla uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia kwestii poddanej pod głosowanie.

Wyjątkowo sporne i skomplikowane pozostaje zagadnienie dopuszczalności zarządzenia i przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego (art. 125 konstytucji) w odniesieniu do materii konstytucyjnych. Należy stwierdzić, że w aktualnych przepisach konstytucji nie wyłączono dopuszczalności przeprowadzenia takiego referendum. Możliwość jego przeprowadzenia da się wywieść z obowiązujących przepisów ustawy zasadniczej i – wbrew temu, co się niekiedy twierdzi w doktrynie – taka wykładnia nie stanowi naruszenia ani zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) czy praworządności (art. 7)⁵⁷, ani też uregulowań określających szczególny tryb zmiany konstytucji (art. 235). Jest natomiast wykładnią uwzględniającą m.in. tak zasadnicze rozstrzygnięcia ustrojowe, jak zasada zwierzchnictwa (art. 4 ust. 1) oraz zasada demokracji bezpośredniej (art. 4 ust. 2 *in fine*), co jednak nie oznacza, że jest oparta tylko na tych przepisach.

Referendum przedkonstytucyjne nie jest więc częścią konstytucyjnie uregulowanej procedury zmiany ustawy zasadniczej, a nawet w przypadku uzyskania wiążącego charakteru wyniku głosowania referendalnego jego bezpośrednim skutkiem nie jest dokonanie konkretnych zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej, lecz prawny obowiązek podjęcia odpowiednich działań, w tym wszczęcia właściwych procedur, przez organy posiadające inicjatywę ustrojodawczą oraz – w konsekwencji wykonania tejże inicjatywy – przez obie izby parlamentu i głowę państwa promulgującą taką ustawę⁵⁸. Wszystkie te działania powinny zmierzać do dokonania zmian w konstytucji zgodnie z rozstrzygnięciem podjętym w referendum.

Jest to jedyny możliwy skutek takiego głosowania powszechnego – demokracja bezpośrednia jest przecież uzupełniającym sposobem sprawowania wła-

⁵⁷ O naruszeniu wymienionych zasad pisał P. Winczorek, *Kilka uwag...*, s. 150.

⁵⁸ Por. W. Sokolewicz, *Uwaga 14 do art. 235, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 2, Warszawa 2001.

dzy przez suwerena, który w ten sposób co najmniej współuczestniczy z organami państwowymi w procesie rządzenia państwem⁵⁹. Referendum jest ponadto uważane za przesłankę demokratycznego sprawowania władzy⁶⁰. Nie może być inaczej, skoro jest ono definiowane jako „umożliwienie ogółowi obywateli posiadających prawa polityczne [...] osobistego udziału w procesie głosowania powszechnego, którego przedmiotem jest wyrażenie woli wobec konkretnej sprawy [...] dotyczącej funkcjonowania państwa (lub określonego terytorium) ze skutkiem legitymizującym bądź zastępującym działania [...] konkretnych organów decyzyjnych (najczęściej prawodawczych i wykonawczych)”⁶¹. W praktyce oznacza to, że chociaż poszczególne formy demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym znajdują zastosowanie relatywnie rzadko, to jednak ich praktyczne znaczenie nie może być sprowadzane do roli, jaką pełnią instytucje przypominające badanie opinii publicznej lub konsultacje społeczne. Subsydiarność referendum jako sposobu sprawowania władzy państwowej nie może, na gruncie aktualnych przepisów, oznaczać ich nieskuteczności, czy wręcz pozorności.

Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.

Banaszak B., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-234, Warszawa 2015.

⁵⁹ G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 73.

⁶⁰ M. Criste, *The referendum and the Romanian constitutional system*, [w:] *Aktualne problemy...*, s. 165.

⁶¹ M. Jabłoński, *Prawo do udziału w referendum*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 396–397.

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum* (druk senacki nr 1054), „Opinie i Ekspertyzy” OE-239, Warszawa 2015.
- Criste M., *The referendum and the Romanian constitutional system*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *O legitymacji Prezydenta do inicjowania procedury zmiany konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- Jabłoński M., *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Przedmiot referendum ogólnokrajowego (art. 125)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie zakresu zadań i obowiązków Sejmu wynikających z ustawy o referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Piotrowski R., *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum* (druk senacki nr 1054), [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum* (druk senacki nr 1054), „Opinie i Ekspertyzy” OE-239, Warszawa 2015.
- Radziejewicz P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

- Rytel-Warzocha A., *The Principle of Direct Democracy*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Constitutional Law*, Gdańsk-Warszawa 2017.
- Rytel-Warzocha A., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Sarnecki P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Skotnicki K., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Sokolewicz W., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *O dopuszczalności konstytucyjnego referendum konsultacyjnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018, nr 1.
- Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Wiszowaty M.M., *Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych – z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-234, Warszawa 2015.
- Witkowski Z., Serowaniec M., *The role of ‘controlled’ referendum in Polish democracy*, [w:] *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*, red. A. Bień-Kacała, L. Csink, T. Milej, M. Serowaniec, Toruń 2017.