

Mariusz Jabłoński

Referendum ogólnokrajowe : wybrane zagadnienia

Palestra 48/5-6(545-546), 9-19

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE Wybrane zagadnienia

1. Uwagi wstępne

W czasach istnienia starożytnych państw-miast oraz republik, uważano że każdemu obywatelowi przysługuje prawo do osobistego udziału w podejmowaniu różnego rodzaju decyzji publicznych. Charakter ówczesnej organizacji ustrojowej sprzyjał przyjęciu rozwiązania, zgodnie z którym wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele zbierali się w jednym czasie i miejscu, w celu przedyskutowania a następnie podjęcia rozstrzygnięcia w najważniejszych sprawach dotyczących całej wspólnoty. Zgromadzenia ludowe zwane eklezją (Grecja), komicjami (Rzym)¹ można traktować jako pierwsze, względnie zinstytucjonalizowane, formy bezpośredniego udziału członków określonej społeczności w sprawowaniu władzy publicznej². W następnych wiekach sięganie do instytucji zgromadzeń ludowych stało się coraz bardziej incydentalne, choć w dalszym ciągu występowało w różnych społecznościach, szczególnie tych, które nie były zbyt liczne.

Podkreślić jednak trzeba, że faktycznych wzorców dla współczesnej konstrukcji referendum dostarczyła: szwajcarska praktyka zgromadzeń mieszkańców gmin, która w kolejnych etapach przekształceń przybrała ostatecznie postać głosowania, w ramach którego wszyscy uprawnieni obywatele wyrażając swą wolę rozstrzygali określoną sprawę; oraz na płaszczyźnie doktrynalnej poglądy J. J. Rousseau, który uzasadniał potrzebę i możliwości realizacji atrybutów władzy bezpośrednio przez zbiorowego suwerena³. Wykorzystanie instytucji referendum na płaszczyźnie ogóln-

¹ Na ich temat zob. E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 1996, cz. I, s. 11–14.

² Por. szerzej: E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968, s. 5 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym, rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 9–10; E. Cronin, *Direkt Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, London 1989; F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, L.G.D.J., Paris 1995, s. 5 i n.; A. Bisztyga, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe* Nr 8, 1993, s. 24 i n.

³ W swoim dziele, pt. *Umowa społeczna* (1762), podkreślał że „Lud poddany prawom powinien być ich twórcą” i jako podstawowy element umowy społecznej przyjmował konieczność podejmowania każdej decyzji publicznej w drodze głosowania powszechnego, J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tł. A. Peretiatkiewicz, Łódź 1948.

nokrajowej miało miejsce już w XVIII wieku (np. Francja – gdzie już w 1793 roku sięgnięto do procedury głosowania powszechnego, które przeprowadzane było na terytorium całego kraju w celu wyrażenia woli przez obywateli w przedmiocie przyjęcia konstytucji)⁴, szczególnie zaś w Szwajcarii, w której od XIX wieku wielokrotnie odwoływano się do tej procedury.

2. Współczesna konstrukcja referendum

Z formalnego punktu widzenia konstrukcja referendum polega na zorganizowaniu głosowania powszechnego, które przeprowadzane w określonym czasie (w ciągu jednego, maksymalnie dwóch dni), na terytorium państwa lub jego części, umożliwia wszystkim obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze wyrażenie swej woli w przedmiocie rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Z punktu widzenia bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena (Naród, Lud) najistotniejszą rolę odgrywa referendum ogólnokrajowe przeprowadzane na terytorium całego kraju⁵. W praktyce o wiele częściej wykorzystuje się jednak instytucję głosowania referendalnego na płaszczyźnie lokalnej, w ramach którego mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego⁶ lub składowych części państwa (np. stanów, regionów, landów)⁷ bezpośrednio uczestniczą w rozstrzygnięciu określonej kwestii.

Dla wyodrębnienia osób uprawnionych do udziału w referendum ustawodawstwa konstytucyjne wprowadzają pewne przesłanki, które co do zasady pozwalają na ustalenie komu przysługuje czynne prawo wyborcze⁸. Do utrwalonych współcześnie należą: posiadanie obywatelstwa państwa, na terytorium którego przeprowadza się referendum oraz osiągnięcie pełnoletności⁹.

⁴ O późniejszej praktyce zob. E. Zieliński, *op. cit.* s. 14 i n.; A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904, s. 317.

⁵ W praktyce ustrojowej tylko kilku państw spotykamy się z pominięciem referendum na szczeblu ogólnokrajowym. Zaliczamy do nich np.: Stany Zjednoczone Ameryki, zob. P. H. Odegard, R. T. Carr, M. H. Bernstein, D. H. Morrison, *American Government, Theory, Politics, And Constitutional Foundation*, New York, 1961, s. 169; Izrael, Holandię; zob. szerzej: V. Bogdanov, *And The People – Guide To Constitutional Reform*, London 1997, s. 131 i n.

⁶ W Polsce referendum lokalne można przeprowadzić w gminie, powiecie oraz województwie. Zasady i procedura regulowana jest w Ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm. Szerzej na ten temat: E. Olejniczak-Szłowska, *ibidem*.

⁷ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, Przegląd Prawa i Administracji nr LI, s. 68–70.

⁸ Obok wymienionych do spotykanych współcześnie zaliczyć należy zasadę domicylu, czyli zamieszkiwania przez określony czas na terytorium państwa lub jego części. W stopniu najbardziej widocznym spełnienie tego wymogu widać w zakresie prawa do uczestnictwa w wyborach lokalnych.

⁹ Zob. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 14–15.

Oprócz zagwarantowania powszechnego charakteru głosowania, właściwe dla istoty referendum jest uznanie, że głosujący biorą w nim udział na zasadzie równości, oznaczającej, że żaden z nich (lub żadna grupa społeczna) nie dysponuje większym zakresem władztwa niż pozostali, tajności stanowiącej gwarancję nieskrępowanego wyrażenia woli oraz bezpośredniości oznaczającej sytuację, w której uprawniony samodzielnie wyraża swoją wolę poprzez oddanie głosu¹⁰. Zasady te w pełni znajdują zastosowanie w polskim porządku konstytucyjno-prawnym¹¹.

2.1. PRZEDMIOT GŁOSOWANIA REFERENDALNEGO

Przedmiotem głosowania referendalnego, obok kwestii typowo prawnych (dotyczących wejścia w życie lub obowiązywania konkretnego aktu), jest możliwość wyrażania woli w każdej sprawie, o ile uznana zostanie za istotną lub szczególnie ważną dla państwa lub jego obywateli¹².

W Polsce przedmiotem referendum może być: każda sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1 Konstytucji); przyjęcie ustawy o zmianie Konstytucji, o ile jej postanowienia ingerują w treść jej rozdziału I, II, i XII (art. 235 ust. 6) oraz wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w drodze której następuje przekazanie międzynarodowej organizacji lub organowi kompetencji organów władzy państwowej, w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Dwie ostatnie sprawy mają charakter skonkretyzowany, dotyczą bowiem uchwalonej już przez Sejm i Senat ustawy oraz umowy międzynarodowej zawartej przez Radę Ministrów, na ratyfikację której obywatele mają wyrazić zgodę. Wątpliwości budzi natomiast pojęcie „sprawy o szczególnym znaczeniu”. W zasadzie przedmiotem tego referendum mogą stać się sprawy jedynie o charakterze ogólnym, „kierunkowym”¹³, które nie zastępując działań właściwych organów państwo-

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1997, s. 153. Nie oznacza to jednak, że wyłączona jest możliwość oddania swojego głosu za pośrednictwem np. poczty. Taka praktyka ma miejsce w Austrii, a nawet na Białorusi. W Polsce nie znajduje jednak zastosowania i głosować można tylko osobiście w lokalu wyborczym.

¹¹ Zob. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483, Ustawa o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 ze zm.

¹² E. Zieliński, *Referendum w państwie...* s. 16–22; tenże: *Referendum w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) *Referendum konstytucyjne w Polsce*, pod red. M.T. Staszewskiego, Warszawa 1997, s. 205–213; L. Wildhaber, B. Schmid, M. Sassoli, *Suisse*, (w:) *Rèfèrendums*, (red.) F. Delperée, Bruxelles, 1985, s. 363–364; M. Boissou, *Pour une rehabilitations de l'institutions référendaire*, (w:) *Mélanges offerts à Georges Burdeau (le pouvoir)*, Paris 1977, s. 33; G. Bortoli, *Sociologie du référendum dans la France moderne*, Paris 1965, s. 7–8; M. Gallagher, *The referendum in Europe*, (w:) *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21–22 février 1997*, pod red. A. Auera, J. F. Flaussleda Bruxelles 1997, s. 71 i 72.

¹³ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 69–74.

wych, konkretyzować mają późniejszą treść rozwiązań, podejmowanych przez odpowiednie organy. Dlatego też przedmiotem tego głosowania nie może być jakakolwiek kwestia już wcześniej uregulowana – wyjątkiem jest przedmiot głosowania określony w art. 90 i 235 Konstytucji – bowiem byłoby to równoznaczne z przyznaniem mu skutków w postaci zastąpienia, negacji, bądź zatwierdzenia działań właściwych organów państwowych.

2.2. PRAWO DO REFERENDUM

Pod pojęciem prawa do referendum rozumie się całokształt norm prawnych przyznających konstytucyjnie określonym podmiotom kompetencję do podjęcia działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum.

Większość systemów prawnych charakteryzuje pominięcie obywatelskiego prawa do referendum. Obywatelom przyznaje się wyłącznie prawo do udziału w referendum¹⁴. Konstrukcja taka zdaje się uprzywilejowywać większość parlamentarną, której woli najczęściej uzależnia się poddanie określonej sprawy pod głosowanie w referendum. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego sytuacja taka przeczy możliwości traktowania tej instytucji demokracji bezpośredniej jako równorzędnej dla przedstawicielskiej formy sprawowania władzy¹⁵. Niewątpliwie fakt pozbawienia obywateli prawa do zarządzenia referendum modyfikuje charakter tej instytucji. W sytuacji, gdy uprawnienie takie przysługuje wyłącznie parlamentowi bądź wspólnie z nim działającemu innemu organowi państwowemu bardziej uzasadniona staje się teza, według której mamy do czynienia z instytucją demokracji półbezpośredniej. Bezpośrednie jest w takiej procedurze tylko uczestnictwo i fakt oddania głosu. Wybór sprawy (przedmiotu głosowania), momentu jego przeprowadzenia uzależniony zostaje bowiem wyłącznie od woli uprawnionych organów¹⁶. Wtedy też uczestnictwo ogółu uprawnionych w procedurze podejmowania określonego rozstrzygnięcia sprowadzać się może do poparcia okre-

¹⁴ Częstym zagadnieniem poruszonym w zakresie tego referendum jest próba odpowiedzi na pytanie dla kogo jest ono fakultatywne – czy dla obywateli, czy dla organów politycznych (pour le citoyens, mais pour organes politiques?) i co powinno decydować: demokratyczność czy „polityczność” instytucji referendum. Przeważa pogląd, że referendum jest instytucją częściej wykorzystywaną w celach politycznych, a walor demokratyczności ma służyć jako „zasłona dymna” dla osiągnięcia określonych celów partykularnych, zob. S. Belaid, *Essai...*, s. 31–32; zob. też. L. B. Rodrigues, *O referendo Português a nível nacional*, Coimbra Editora 1994, s. 37–38; obywatelskie prawo do referendum ma miejsce w niewielu ustawodawstwach konstytucyjnych państw europejskich, należą do nich: Słowenia – art. 90 Konstytucji – wniosek 40 tys. wyborców; Słowacja art. 95 Konstytucji – wniosek 350 tys. wyborców; Litwa – art. 90 Konstytucji – wniosek 300 tys. wyborców; Włochy – art. 75 Konstytucji – 500 tys. wyborców lub pięć rad regionalnych; Szwajcaria – art. 141 Konstytucji – 50 tys. wyborców lub 8 kantonów.

¹⁵ Zob. T. Fuks, *Referendum – bezpośrednia forma uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi*, (w:) *Prawo człowieka do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi*, (Standardy międzynarodowe i ich realizacja w Polsce), Wrocław–Warszawa–Kraków, 1995, s. 10–11.

¹⁶ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 47.

ślonej polityki aktualnej większości parlamentarnej lub konkretnego organu państwowego.

W RP obywatele nie posiadają prawa do zarządzania referendum. Mogą wystąpić jedynie z wnioskiem w sprawie zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Musi on być podpisany przez co najmniej 500 tys. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Jest on rozpatrywany przez Sejm, który zawsze może go odrzucić (art. 63 w zw. z art. 61 ustawy o referendum). Dotychczasowa praktyka wskazuje, że żaden z obywatelskich wniosków nie został zaakceptowany przez większość sejmową¹⁷.

Prawem do zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa dysponuje Sejm oraz Prezydent działający za zgodą Senatu (art. 125 ust. 1–2 Konstytucji). Prawo wyboru referendum jako procedury wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w drodze której następuje przekazanie międzynarodowej organizacji lub organowi kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach przysługuje wyłącznie Sejmowi (art. 90 ust. 1 i 3 Konstytucji), natomiast wiążący wniosek w sprawie poddania ustawy o zmianie konstytucji (o ile zmiany dotyczą jej rozdziału I, II i XII) pod głosowanie w referendum może być zgłoszony przez grupę co najmniej 1/5 posłów, Senat lub Prezydenta (art. 235 ust. 6 w zw. z ust. 1).

W Polsce, na płaszczyźnie ogólnokrajowej nie jest obecnie znana instytucja referendum ogólnokrajowego, które musi być przeprowadzone, aby określone akty lub decyzje doszły do skutku. Wszystkie wymienione wyżej referenda mają charakter fakultatywny, a więc mogą być jedynie zarządzane wtedy, gdy wolę taką wyrażą uprawnione organy lub podmioty.

2.3. CHARAKTER I SKUTKI GŁOSOWANIA REFERENDALNEGO

Udział w referendum polega na oddaniu głosu przez uprawnionego na odpowiednio przygotowanej karcie do głosowania zawierającej m.in. określenie pytań lub wariantów rozwiązań poddanych rozstrzygnięciu. Głosujący nie ma możliwości samodzielnego wprowadzania zmian w treści zaproponowanych mu rozwiązań, choć dopisanie przez niego własnych pytań nie jest zawsze traktowane jako oddanie głosu nieważnego. W praktyce głosowanie jest mechanizmem polegającym na udzieleniu odpowiedzi „tak” lub „nie” na postawione pytania lub wyborze pomiędzy przedstawionymi wariantami rozwiązań¹⁸. Procedura ta, w szczególności wtedy, gdy przedmiotem głosowania jest wyrażenie woli w sprawie przyjęcia lub dalszego obowiązy-

¹⁷ Zob. wykaz inicjatyw referendalnych w latach 1990–2000: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 137–142.

¹⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 3; E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, (w:) *Referendum w świecie współczesnym*, pod red. D. Waniek i M. T. Staszewskiego, Warszawa 1995, 35.

wania konkretnego aktu prawnego w zasadzie nie pozwala na prowadzenie negocjacji, w trakcie których mogłoby dojść do wyeliminowania tylko tych zapisów, które budzą kontrowersje przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałych¹⁹.

Z przyjętej procedury głosowania referendalnego wynika specyfika skutków uczestnictwa w nim przez uprawnionych. Przede wszystkim głosujący przez oddanie swojego głosu wyrażają wolę, a suma tych głosów składa się na wyrażenie woli całego suwerena (Ludu, Narodu)²⁰. Pamiętając, że jest to procedura głosowania powszechnego należy zdawać sobie sprawę, że osiągnięcie jednomyślności jest w zasadzie niemożliwe. W wielu przypadkach liczba zwolenników opowiadających się za konkretnym rozwiązaniem nieznacznie przewyższa liczbę przeciwników²¹. Niezbędne stało się więc przyjęcie zasady, w myśl której utożsamia się wolę większości głosujących za konkretnym rozwiązaniem z domniemaniem powstania powszechnej legitymizacji podjętej decyzji, choćby różnica między zwolennikami i przeciwnikami konkretnego rozstrzygnięcia była znikoma²². Powstanie tego domniemania uzależnia się zazwyczaj od spełnienia wymogu wzięcia w głosowaniu udziału pewnej minimalnej, procentowo określonej grupy osób (wymóg wiążącego charakteru głosowania). Nie jest to zasada bezwzględna, możliwe są bowiem głosowania, których wynik będzie miał charakter wiążący nawet wtedy, gdy w każdym z nich weźmie udział niewielka część uprawnionych obywateli. Jednak w większości systemów prawnych przyznanie wynikom głosowania wiążącego charakteru następuje wtedy, gdy wymóg ten zostanie spełniony²³.

W Polsce wymóg wiążącego wyniku referendum uzależniony jest od wzięcia udziału w głosowaniu co najmniej połowy uprawnionych, przy czym dotyczy to

¹⁹ Prowadzi to niekiedy do wysuwania poglądów o tzw. tyranii większości, zob. szerzej: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 151.

²⁰ Zob. szerzej A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 233.

²¹ Najlepszych przykładów dostarczały głosowania przeprowadzane przez państwa przystępujące do EWG a następnie do Unii Europejskiej: zob. np. J. Rideau, *Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne*, (w:) A. Auer, J. F. Flaussled, *Le référendum européen, Actes du colloque international de Strasbourg, 21–22 février 1997*, Bruxelles 1997, s. 97–98.

²² W. Kręcis, W. Taras, *Z orzecnictwa NSA – glosa do postanowienia NSA z 19 marca 1997 r. (II SA/Ld 428/97)*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 5, s. 72.

²³ E. Zieliński dokonując analizy porównawczej szeregu państw, przedstawia następujące zasady właściwe dla istoty wyniku referendum: 1. „Czysta postać” – sposób większości oddanych głosów – bierze się pod uwagę tylko liczbę oddanych głosów i jeśli stanowi ona więcej niż połowę oddanych głosów, wówczas można uważać, że przedmiot referendum zyskał aprobatę wyborców; 2. „Postać warunkowa” – wymaga obok spełnienia wymogu oddania większości głosów, spełnienia jeszcze innego warunku (...); 3. „Postać zespolona” – łącząca dwa elementy: głosy indywidualnych obywateli uczestniczących w referendum i głosy członków federacji – związana z realizacją zasad ustroju państwowego. „Sposób większości uczestniczących w głosowaniu charakteryzuje się tym, że w określaniu ważności wyników referendum bierze się pod uwagę liczbę osób uczestniczących w głosowaniu. Jeśli ta liczba stanowi więcej niż połowę uczestników, to można uznać, że przedmiot referendum został przez wyborców zaakceptowany”, E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, s. 28–31.

referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, oraz w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy, o której mowa w art. 90 Konstytucji. Nie dotyczy jednak głosowania w sprawie przyjęcia ustawy o zmianie konstytucji (art. 235 ust. 6).

Obok wymogu wiążącego charakteru głosowania konieczne jest również określenie kiedy dochodzi do podjęcia rozstrzygnięcia. Może się bowiem zdarzyć taka sytuacja, w której mimo wzięcia w głosowaniu wymaganej liczby osób nie dochodzi do jego podjęcia. Decydujące znaczenie ma w tym zakresie ustalenie konkretnych wymogów, jakie muszą być spełnione aby uznać, że wyniki przeprowadzonego głosowania mają charakter rozstrzygający.

Zgodnie z obowiązującą regulacją ustawową rozstrzygnięcie w referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa następuje, jeżeli:

- 1) w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych albo negatywnych;
- 2) na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano najwięcej ważnych głosów (art. 66 ust. 2 ustawy o referendum).

Generalnie wola obywateli wyrażona w trakcie głosowania identyfikowana może być z:

- wyrażeniem (lub odmową wyrażenia) zgody na wejście konkretnego aktu prawnego w życie,
- uchynieniem (lub odmową uchynienia) obowiązywania określonej regulacji,
- zobowiązaniem określonych organów do uchwalenia (bądź nakazem powstrzymania się od działalności w tym zakresie) nowej regulacji prawnej, której postanowienia będą zgodne z kierunkiem zapadłych rozstrzygnięć,
- zobowiązaniem (bądź nakazem powstrzymania się od działalności w tym zakresie) właściwych organów do przyjęcia rozwiązań mających na celu uchylene obowiązujących norm prawnych,
- bezpośrednim podjęciem lub zobowiązaniem podjęcia przez właściwe organy, określonych decyzji w sprawie będącej przedmiotem głosowania.

Mając na względzie obowiązującą w Polsce regulację konstytucyjną i ustawową, z wyrażeniem zgody na wejście w życie konkretnego aktu prawnego mamy do czynienia w zakresie głosowania, którego przedmiotem jest ustawa o zmianie konstytucji. Wynik referendum przeprowadzanego w przedmiocie określonym w art. 90 Konstytucji sprowadza się natomiast do bezpośredniego wyrażenia przez obywateli zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która wywołuje takie same skutki prawne jak ustawa uchwalana przez Sejm i Senat. Natomiast w zakresie referendum, którego przedmiotem jest sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa ewentualne rozstrzygnięcie, które zapada w wyniku głosowania – w myśl postanowień art. 67 ustawy o referendum – zobowiązuje właściwe organy do podjęcia czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum bądź przez wydanie aktów normatywnych, bądź przez podjęcie innych decyzji – najpóźniej w terminie 60

dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W momencie rozstrzygnięcia nie jest więc znana nawet w części treść przyszłych rozwiązań prawnych. Ich ostateczny kształt będzie wynikiem przeprowadzenia odpowiednich procesów ustawodawczych lub innych prowadzących do podjęcia decyzji. Co do zasady muszą one być zgodne z kierunkiem rozstrzygnięć zapadłych w trakcie głosowania.

3. Wady i zalety referendum

W wieku XIX, a w szczególności XX instytucja referendum znalazła praktyczne zastosowanie w większości państw, niewiele też obecnie ustawodawstw konstytucyjnych pomija w swej treści możliwość jej wykorzystania. Odwołanie się do instytucji referendum, gdy dominujące znaczenie zdobyła przedstawicielska forma sprawowania władzy, sprzyjało diametralnie różnym próbom uzasadniania jego znaczenia. Według zwolenników procedura ta stwarza suwerenowi możliwość osobistego udziału w sprawowaniu władzy, wpływu na funkcjonowanie państwa, a także ograniczenia całościowości parlamentu, w szczególności, w zakresie realizacji partykularnych interesów określonych ugrupowań politycznych²⁴. W założeniu więc służyć ma jako swoistego rodzaju „antidotum” dla działań większości parlamentarnej, która nie zawsze podejmuje decyzję w imię dobra ogółu²⁵.

Odmienne zaś argumentowali przeciwnicy omawianej instytucji, którzy uważali że odwoływanie się do referendum prowadzi do powstawania niespójności w prawie, a tym samym osłabia szacunek dla rządów przedstawicielskich²⁶. W ich mniemaniu instytucję tę można identyfikować wyłącznie z czasochłonnym i bardzo kosztownym wotum nieufności odnoszącym się do działań podejmowanych przez demokratycznie wybranych przedstawicieli. Podkreślali też brak społecznego roze-

²⁴ Zob. T. Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, 1885, s. 136, 143, 147; za A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904; Fleiner F., *Le référendum et l'initiative populaire en Suisse*, „Annuaire de l'Institut International du Droit Public”, Paris, 1930, s. 313–314, przyp. 2; G. Garner, *Le référendum et l'initiative populaire*, „Annuaire de l'Institut International du Droit Public” Paris 1930, E. Cronin, *Direkt Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, London 1989; R. Carré de Malberg, *Considérations théoriques sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, t. XLVIII, 1931, J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947.

²⁵ Zob. R. Carré de Malberg, *Considérations théoriques...*, s. 228–229, 233.

²⁶ Ch. L. Montesquieu, *O duchu praw*, tłumaczenie T. Boy-Żeleński, uzupełnił M. Szczaniecki, Warszawa 1957, t. I; L. Duguit, *L'État; le droit objectif et la loi positive*, Paris 1901, A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921; Beard, *American Government and Politics*, New York, 1955; H. Roussillon, *Les dangers du référendum*, (w:) *Référendum et démocratie sous la direction du doyen Roussillon, Secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel (1er et 2 avril 1996 a Toulouse)*, Toulouse 1998.

znania w przedmiocie głosowania, zauważając że każde głosowanie może przerozdzić się w swoisty sondaż popularności a nie merytoryczne rozstrzygnięcie istotnej kwestii państwowej²⁷.

W dotychczasowej historii polska praktyka wykorzystania referendum nie skłania do pozytywnej jego oceny. Pominięta przez regulacje konstytucyjne dwudziestolecia międzywojennego nie znalazła w tamtym okresie zastosowania, choć podkreślić należy, że inicjowano próby jej wprowadzenia do porządku konstytucyjnoprawnego. Projekt konstytucji zgłoszony w 1919 r. przez M. Niedziałkowskiego zakładał wprowadzenie instytucji powszechnego weta ustawodawczego i uchwałodawczego, którego zainicjowanie mogło doprowadzić do zanegowania obowiązywania ustawy (art. 51–52)²⁸. Rozwiązanie to nie zostało przyjęte podobnie jak pozostałe składane w latach późniejszych.

Mimo braku odpowiednich podstaw konstytucyjnych w 1946 r. przeprowadzone zostało na terytorium Polski głosowanie ludowe, którego przedmiotem było wyrażenie woli przez obywateli polskich w trzech sprawach: zniesienia senatu, utrwalenia zasad ustroju gospodarczego zaprowadzonego przez reformę rolną i wynikających z nacjonalizacji oraz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego.

Sięgnięcie do instytucji referendum bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej było uzasadnione różnymi przyczynami. Według inicjatorów chodziło o uzyskanie podstaw legitymizujących działania nowo tworzącej się władzy państwowej oraz podkreślenie udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy²⁹. W praktyce cel był zgoła inny. Sprowadzał się do wykorzystania głosowania powszechnego dla realizacji politycznych zamierzeń PPS i PPR, którymi było przesunięcie terminu wyborów powszechnych oraz doprowadzenie do wewnętrznego rozbitcia PSL³⁰. Ich realizacja nie była do końca pewna, dlatego też posunięto się do działań wypaczających wyniki referendum³¹. Mimo spełnienia swojej instrumentalnej roli referen-

²⁷ Na temat zalet i wad instytucji referendum zob. M. Jabłoński, *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Prawa i Administracji, 1997 nr XXXIX, s. 76 i n.

²⁸ Według poglądów M. Niedziałkowskiego referendum stać się powinno „przeszkodą przeciw dyktaturze jednej izby” i „najbardziej skuteczną szkołą wychowania publicznego dla szerokich mas polskich”, zob. M. Niedziałkowski, *O demokracji i parlamentarystwie*, wstęp, wybór i opracowanie M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 97.

²⁹ Zob. W. F. Krotok, *Referendum w systemie socjalistycznej demokracji*, Moskwa 1964, s. 115–120.

³⁰ Opóźnianie przeprowadzenia wyborów wynikało z silnego poparcia, jakim w społeczeństwie cieszyło się ugrupowanie PSL, co było postrzegane jako niebezpieczeństwo dla utrzymania właściwej „hegemonii” kształtowanej przez ugrupowania komunistyczne zob. A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, (w:) *Referendum w Polsce współczesnej*, pod red. D. Waniek i M.T. Staszewskiego, Warszawa 1995, s. 67–70; zob. też: M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1996, s. 398; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–1997*, Warszawa 1998, s. 163.

³¹ Wyniki tego referendum zostały sfałszowane – zob. szerzej: K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1989, s. 249; zob. też: A. Paczkowski, jw., s. 74–76.

dum nie zostało ujęte w treści późniejszych regulacji konstytucyjnych. Stan taki istniał do połowy lat 80. XX wieku.

Typowo polityczne znaczenie miało odwołanie się do tej instytucji na podstawie uchwalonej w 1987 r. ustawy o konsultacjach społecznych i referendum, w sprawie rozstrzygnięcia zagadnień związanych z potrzebą reformowania gospodarki i demokratyzowania życia społecznego³². Dotyczyło to też przeprowadzonego w 1996 r. głosowania nad prywatyzacją majątku publicznego³³, które traktowane było bardziej jako element walki politycznej między parlamentem a prezydentem. Nie miało jednak charakteru wiążącego, a więc nie doprowadziło do jakichkolwiek rozstrzygnięć³⁴.

Referendum, którego wyniki zadecydowały o wejściu konkretnego aktu w życie było przeprowadzone w 1997 r. głosowanie nad przyjęciem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Podkreślić jednak należy, że zgodnie z postanowieniami Ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji RP z 1992 r. miało charakter obligatoryjny, a jego wyniki były wiążące bez względu na to ilu uprawnionych wzięło w nim udział. Dlatego też uzyskana frekwencja – tylko 42,86% uprawnionych, z których 52,70% udzieliło odpowiedzi pozytywnej – z prawnego punktu widzenia nie miała żadnego znaczenia.

O tym, że instytucja referendum jest bardzo ważna przekonało ostatecznie referendum z 7–8 czerwca 2003 r.³⁵. Jego przedmiotem było wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w drodze której RP przekazuje organizacji międzynarodowej prawo do wykonywania kompetencji w niektórych sprawach. Znaczenie i powaga kwestii poddanej pod głosowanie spowodowało, że wzięło w nim

³² Uchwała Sejmu podjęta została 23 października i zawierała następujące 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?”.

³³ Treść pytań brzmiała następująco:

1. „Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego były zaspokajane z prywatyzowanego majątku państwowego?

2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechnie fundusze emerytalne?

3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadczeń udziałowych NFI przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?

4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?”

³⁴ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 22–46.

³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 66, poz. 613).

udział 58, 85% obywateli polskich, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Spełniony więc został konstytucyjny wymóg frekwencji. Jego wyniki – 77% głosujących opowiedziało się za wyrażeniem zgody³⁶ – pokazały dobitnie, że obywatele polscy nie tylko są zdolni do podejmowania różnorodnych decyzji bezpośrednio, ale potrafią samodzielnie odróżniać to, kiedy rozstrzygnięcia mają charakter wyłącznie polityczny, od tych spraw, które dotyczą funkcjonowania państwa i całej społeczności. Można mieć tylko nadzieję, że nie jest to incydentalne sięgnięcie do tej instytucji, ale dobry przykład pozwalający na odwoływanie się do niej zawsze wtedy, gdy będzie to uzasadnione. Pamiętać bowiem trzeba, że żadna inna instytucja nie umożliwi w stopniu tak najbliższym ideału kreowanie społeczeństwa i państwa obywatelskiego, w którym każdą osobę traktuje się jako podmiot praw a nie przedmiot obowiązków.

³⁶ 23% głosujących było przeciwnych; dane zamieszczone na stronie: <http://referendum.pkw.gov.pl/sww/kraj/indexA.html>