

Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji

1. Jednym z istotnych problemów, przed którym stanęli twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji, była kwestia realizacji fundamentalnej dla ustroju demokratycznego zasady suwerenności narodu. Od początku transformacji ustrojowej nie budziło większych wątpliwości, że obywatele polscy powinni nie tylko wybierać swoich przedstawicieli, ale również mieć możliwość sprawowania władzy w sposób bezpośredni. Sama demokracja bezpośrednia zyskała wręcz wymiar symboliczny, stając się, również w odbiorze społecznym¹, jednym z nieodłącznych elementów demokratycznego państwa. Instytucja referendum wykorzystywana była już w samym procesie przemian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej jako narzędzie bezpośredniej legitymacji społecznej takich kwestii, jak uzyskanie niepodległości czy zatwierdzenie nowej konstytucji. Cechą charakterystyczną przeprowadzanych referendum była zarówno wysoka frekwencja, jak i wyniki popierające dokonywane zmiany. W artykule zostanie przeprowadzona analiza interpretacji oraz stosowania przepisów Konstytucji, które regulują instytucje demokracji bezpośredniej w celu ukazania ewolucji, jaką przeszła zarówno sama zasada demokracji bezpośredniej, jak i poszczególne jej formy na przestrzeni 25 lat obowiązywania polskiej ustawy zasadniczej. Z uwagi na charakter publikacji, jak również ze względu na fakt, że tej problematyce poświęcono stosunkowo dużo uwagi w literaturze prawa konstytucyjnego, rozważania będą się ograniczać do tych aspektów zasady demokracji bezpośredniej i jej form, które budziły lub wciąż budzą wątpliwości i generują problemy w zakresie praktyki ustrojowej. W odniesieniu do poszczególnych form bezpośredniej realizacji władzy przez obywateli skupię się przede wszystkim na zdiagnozowaniu barier w ich efektywnym stosowaniu, a zwłaszcza słabych punktów ich regulacji prawnej, jak również przedstawię wnioski *de lege ferenda* – zarówno własne, jak i przedstawiane w doktrynie.

¹ T. Fuks, *Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska*, [w:] *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Warszawa 1995, s. 55 i n.

2. Przed przejściem do rozważań nad kształtem demokracji bezpośredniej w świetle przepisów obowiązującej od 25 lat Konstytucji warto poświęcić kilka uwag kwestiom terminologicznym. Jest to o tyle istotne, że w doktrynie prawa konstytucyjnego nie wypracowano jak dotąd uniwersalnej koncepcji demokracji bezpośredniej, a w proponowanych przez poszczególnych autorów katalogach mechanizmów zaliczanych do demokracji bezpośredniej często występują różnice wynikające przede wszystkim z różnego definiowania jej podstawowych form. Zdarza się, że ta sama instytucja kwalifikowana przez jednych jako inicjatywa ludowa, przez innych traktowana jest jako realizacja prawa petycji, a instytucja kwalifikowana jako referendum bywa określana jako plebiscyt. Co więcej, autorzy często nie podejmują próby zdefiniowania demokracji bezpośredniej, ograniczając się jedynie do wymienienia mechanizmów, które ich zdaniem tę zasadę realizują, często również nie dokonując głębszej analizy tych pojęć. Niemniej jednak podzielam pogląd A. Pułły, że problem z określeniem zakresu pojęcia demokracji bezpośredniej (jak i pozostałych terminów z nią związanych) nie polega na poszukiwaniu najlepszej definicji, ale na właściwym wskazaniu, co pod daną nazwą rozumiemy oraz dzięki temu na właściwym posługiwaniu się różnymi określeniami pochodnymi².

Zwolennicy szerokiego rozumienia demokracji bezpośredniej zaliczają do niej „wszystkie instytucje służące realizacji zasady ludowładztwa, które polegają na bezpośrednim decydowaniu przez obywateli w sprawach publicznych, albo też są tylko instytucjami bezpośredniego wyrażania opinii, ale w sposób przewidziany prawem i w sprawach o znaczeniu ponadrodowiskowym i ponadlokalnym”³. W takim ujęciu do mechanizmów demokracji bezpośredniej zaliczane będą zarówno instrumenty pozwalające obywatelom na podejmowanie wiążących dla organów państwa decyzji, jak i te, które zakładają partycypację obywateli w procesie decyzyjnym jedynie przez możliwość jego inicjowania czy wyrażania opinii, jednak bez możliwości władczego rozstrzygnięcia danej sprawy. Skrajnie szerokie definiowanie demokracji bezpośredniej charakterystyczne było dla ustrojów socjalistycznych. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za formy demokracji bezpośredniej uważano wszystkie prawnie uregulowane przejawy publicznej aktywności obywateli: konsultacje ludowe, ogólnonarodowe dyskusje nad ważnymi projektami ustaw i uchwał, różne formy kontroli społecznej i państwowej, w której udział brali obywatele, możliwość odwołania przez obywateli wybranych przedstawicieli przed upływem kadencji, działalność ławników ludowych w sądach, a nawet wszelkie formy samorządu społecznego⁴. Do form demokracji bezpośredniej niektórzy autorzy zaliczali również wybory – z uwagi na czysto formalne kryterium procedury ich przeprowadzania w drodze głosowania, w którym obywatele brali bezpośredni udział⁵. Wobec braku takich instytucji jak referendum czy inicjatywa ludowa i oparcia ustroju państwa

² A. Pułło, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, PiP 1986, nr 12, s. 28.

³ A. Pułło, *W sprawie...*, s. 30 i n.

⁴ W. Kraluk, *O rozumieniu i normatywnej regulacji demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, t. III, s. 16.

⁵ W. Kraluk, *O rozumieniu...*, s. 16.

na czysto przedstawicielskiej formie rządów twierdzenia o funkcjonujących w PRL mechanizmach demokracji bezpośredniej miały jedynie propagandowy i fasadowy charakter. W późniejszym okresie polska doktryna prawa konstytucyjnego wyraźnie zaczęła się skłaniać w kierunku węższego rozumienia demokracji bezpośredniej. Wciąż jednak do mechanizmów demokracji bezpośredniej zaliczane są nie tylko instrumenty, które pozwalają obywatelom w sposób ostateczny rozstrzygać określone sprawy merytoryczne, ale również te, które pozwalają im jedynie inicjować procedury decyzyjne lub wyrażać na ich różnym etapie swoje stanowisko, a tym samym jedynie pośrednio wpływać na treść ostatecznej decyzji. Przykładowo, M. Musiał-Karg, opisując poszczególne instytucje demokracji bezpośredniej, wymienia referendum, zgromadzenie ludowe, powszechną inicjatywę ludową, plebiscyt, weto ludowe, konsultacje ludowe i *recall*⁶. Podobnie M. Florczak-Wątor wskazuje, że do „podstawowych form demokracji bezpośredniej zalicza się zgromadzenie ludowe, referendum, weto ludowe, obywatelską inicjatywę ustawodawczą i konsultacje społeczne”⁷. Szerokie ujęcie form demokracji bezpośredniej odnajdujemy również w literaturze anglojęzycznej⁸.

Dla kontrastu przytoczyć można bardzo wąskie ujęcie demokracji bezpośredniej, proponowane m.in. przez M. Duvergera, który uznawał, że jej jedyną pełną formą są zgromadzenia ludowe. Wszystkie pozostałe instytucje występujące współcześnie, które zakładają bezpośrednią partycypację obywateli w sprawowaniu władzy, takie jak referendum, inicjatywa ludowa, zaliczał natomiast do tzw. demokracji semibezpośredniej⁹. W podobnym duchu wypowiada się G. Sartori, który uważa, że „jako dosłownie, autentycznie samorządne demokracje bezpośrednie określić można jedynie grupy względnie małe – nieprzekraczające wielkości zgromadzenia”. Przy tak wąskim rozumieniu demokracji bezpośredniej, zakładającym podejmowanie przez obywateli decyzji z zachowaniem jedności miejsca i czasu, jak również włączanie ich we wszystkie etapy procesu decyzyjnego, funkcjonowanie demokracji bezpośredniej w warunkach nowoczesnego państwa nie byłoby właściwie możliwe. Jako substytut demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie G. Sartori traktuje tzw. „demokrację przez referendum”¹⁰, która dzięki rozwojowi technologii pozwala na „przezwycięzenie związanych z wielkością i przestrzenią ograniczeń demokracji bezpośredniej”¹¹.

⁶ M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 61 i n.

⁷ M. Florczak-Wątor, *uwagi do art. 4*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 276.

⁸ Zob. np. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi i in., Stockholm 2012, s. 12 – wśród form demokracji bezpośredniej wymienia się tam referendum, inicjatywę ludową, *agenda initiative* i *recall*, przy czym zaznaczono, że w ramach każdej z tych instytucji występują również odrębności.

⁹ M. Duverger, *Institutions politique et droit constitutionnel*, t. 1, *Les grands systèmes politiques*, Paris 1980, s. 93 i n.; J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1975, s. 176 i n.

¹⁰ Pojęcie „demokracji referendalnej” używane jest również przez innych przedstawicieli doktryny – zob. np. *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, red. M. Mendelsohn, A. Parkin, Basingstoke–New York 2001.

¹¹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 146.

W doktrynie, oprócz wspomnianych skrajnych koncepcji demokracji bezpośredniej, prezentowane są również poglądy pośrednie. Autorzy w kompromisowy i zrjonalizowany sposób definiują demokrację bezpośrednią, dostosowując ją do realiów współczesnego państwa przy jednoczesnym zachowaniu jej istoty, którą jest sprawowanie władzy. Należy bowiem zauważyć, że suweren, bezpośrednio wykonując władzę, nie tylko bezpośrednio uczestniczy w procedurach z tym procesem związanych, ale powinien mieć możliwość władczego rozstrzygnięcia spraw o merytorycznym charakterze. Koncepcja ta opiera się zatem na założeniu, że istotą demokracji bezpośredniej, jako alternatywnej względem demokracji pośredniej formy sprawowania władzy przez naród, jest możliwość podejmowania prawnie wiążących decyzji. W konsekwencji za formy demokracji bezpośredniej można uznać wyłącznie mechanizmy pozwalające suwerenowi w sposób władczy uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej przez podejmowanie ostatecznych rozstrzygnięć, które muszą być respektowane przez organy państwowe. W przypadku instrumentów, które pozwalają obywatelom partycypować w procesie podejmowania decyzji, jednakże ostatecznie o jej podjęciu decyduje jeden z organów władzy publicznej, można natomiast mówić o demokracji uczestniczącej (demokracji partycypacyjnej), czy – jak wskazywał B. Banaszak, odwołując się do doktryny francuskiej – „demokracji półbepośredniej” polegającej na „koegzystencji organów przedstawicielskich z metodami bezpośredniego zabierania głosu przez naród”¹².

Wskazane rozbieżności poglądów rzutują na sposób definiowania w polskiej doktrynie demokracji bezpośredniej na gruncie przepisów Konstytucji, a przede wszystkim kwalifikowania instrumentów w niej przewidzianych jako mechanizmów demokracji bezpośredniej. Przykładowo, P. Tuleja wskazuje, że: „Konstytucja przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej: referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą”, dodając dalej, że „na poziomie ustawowym przewidziane są również konsultacje społeczne”, a „w innych systemach prawnych podstawowymi formami demokracji bezpośredniej są też zgromadzenia ludowe i weto ludowe”¹³. Podobnie B. Banaszak wskazywał, że przepisy Konstytucji dotyczące referendum ogólnokrajowego (art. 125, art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6), ludowej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2) oraz referendum lokalnego (art. 170) konkretyzują i nadają sens zasadzie ogólnej wyrażonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji¹⁴. Natomiast P. Uziębło za formę demokracji bezpośredniej przewidzianej w polskiej Konstytucji uznaje wyłącznie referendum¹⁵.

Pełna zgoda w doktrynie oraz orzecznictwie jest natomiast co do tego, że demokracja bezpośrednia, niezależnie, jak jest rozumiana, na gruncie Konstytucji ma jedynie subsydiarny charakter względem demokracji przedstawicielskiej¹⁶.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68.

¹³ P. Tuleja, *uwaga do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 39.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 308.

¹⁵ P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 99.

¹⁶ Zob. m.in. P. Tuleja, *Komentarz...*, s. 39; P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa

Wynika to zarówno z charakteru instrumentów demokracji bezpośredniej, których stosowanie w prowadzeniu codziennej polityki we współczesnym państwie byłoby niewątpliwie bardzo kosztowne i czasochłonne, a często w praktyce niemożliwe do zastosowania, ale również z systematyki treści art. 4 ust. 2 Konstytucji, w którym na pierwszym miejscu wskazano, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli.

3. Patrząc na doświadczenia współczesnych państw europejskich, szczególnie tych, które tak jak Polska pod koniec XX w. przeszły transformację ustrojową, należy zauważyć, że po instrumenty demokracji bezpośredniej, przede wszystkim referendum jako jej podstawową formę, sięgano w celu uzyskania bezpośredniej legitymacji ze strony suwerena do podjęcia decyzji o strategicznym znaczeniu dla państwa, takich jak deklarowanie suwerenności i niepodległości państwa¹⁷, przyjęcie nowych demokratycznych zasad ustrojowych w nowej lub nowelizowanej Konstytucji¹⁸ czy też członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych¹⁹.

Próby normatywnej regulacji demokracji bezpośredniej w Polsce podjęto w odpowiedzi na kryzys społeczno-polityczny, który uwidocznił się na początku lat 80. XX w. Pomimo że w 1987 r. uchwalono ustawę o konsultacjach społecznych i referendum²⁰, że również tego samego dnia wprowadzono niezbędne

2016, s. 19; wyraźnie stanowisko takie prezentował też TK w wyrokach z 27.05.2003 r. (K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5, poz. 43) oraz z 4.10.2006 r. (K 31/06, OTK ZU 2006, nr 9, poz. 135).

¹⁷ Referenda niepodległościowe charakterystyczne były dla państw powstałych na skutek rozpadu federacji. W latach 90. XX w. referenda takie odbyły się na Litwie (9.02.1991 r.), Łotwie (3.03.1991 r.), w Estonii (3.03.1991 r.) i Słowenii (23.12.1990 r.).

¹⁸ Oprócz polskiego referendum z 25.05.1997 r. w sprawie przyjęcia Konstytucji referenda konstytucyjne odbyły się również w innych państwach, które w tym samym czasie przechodziły transformację ustrojową, co wiązało się z koniecznością przyjęcia nowej konstytucji lub wprowadzenia zmian w celu usankcjonowania demokratycznego charakteru państwa – w Estonii (18.06.1992 r.), na Litwie (23.05.1992 r., 25.10.1992 r.) czy w Rumunii (8.12.1991 r.).

¹⁹ Instytucja referendum powszechnie wykorzystywana była w państwach, które razem w Polską przystępowały do Unii Europejskiej – jako forma wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej. Tzw. referenda akcesyjne odbyły się wówczas w Słowenii (23.03.2003 r.), na Węgrzech (12.04.2003 r.), Litwie (10–11.05.2003 r.), w Słowacji (16–17.05.2003 r.), w Polsce (7–8.06.2003 r.), w Czechach (13–14.06.2003 r.), w Estonii (14.09.2003 r.) i na Łotwie (20.09.2003 r.). Szerzej na temat tej grupy referendów zob. A. Auer, *National integration referendum as a challenge to democracy, materiały konferencyjne Direct democracy in and around Europe: Integration, Innovation, Illusion and Ideology*, Aarau, 2–4.10.2008 r. (<http://www.dd-eu.ch/download/Andreas%20Auer.pdf>; dostęp: 20.07.2022 r.); szerzej na temat tego rodzaju referendum zob. E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007; U. Kurczewska, *Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2003, t. 3, nr 6; A. Szczerbiak, P. Taggart, *Conclusion: Towards a Model of (European) Referendum*, *West European Politics* 2004, vol. 27, nr 4.

²⁰ Ustawa z 6.05.1987 r. o referendum i konsultacjach społecznych, Dz.U. Nr 14, poz. 83.

zmiany do Konstytucji PRL z 1952 r.²¹, instytucji tych nie można przeceniać, gdyż referendum wciąż postrzegane było jako „sposób wyrażania stanowiska przez obywateli”, co niekoniecznie musiało się wiązać z podejmowaniem wiążących dla organów państwa decyzji. Uchwalone na początku transformacji ustrojowej nowele konstytucyjne²² utrzymały wprowadzoną w 1987 r. zasadę, że sprawowanie władzy przez naród jako suwerena (przed grudniem 1989 r. „lud pracujący miast i wsi”) następuje także przez „wyrażenie woli” w drodze referendum. Regulacja ta obowiązywała również po wejściu w życie Małej Konstytucji w 1992 r.²³, która uzupełniała ogólne unormowania dotyczące referendum, konkretyzując jego przedmiot oraz podmioty uprawnione do jego zarządzenia. Ponadto 23.04.1992 r. uchwalona została ustawa regulująca tryb przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji²⁴, która przewidywała obligatoryjne referendum konstytucyjne o charakterze zatwierdzającym²⁵. Na mocy nowelizacji tej ustawy dokonanej w 1994 r. wprowadzono natomiast możliwość przeprowadzenia konstytucyjnego referendum fakultatywnego w sprawie zasad naczelnych przygotowywanej konstytucji oraz obywatelską inicjatywę ustrojodawczą umożliwiającą obywatelom wniesienie do parlamentu projektu konstytucji.

W okresie transformacji ustrojowej pod koniec XX w. do koncepcji demokracji bezpośredniej podchodzono w Polsce dość entuzjastycznie. Wręcz oczywiście wydawało się, że w nowym państwie opartym na demokratycznych zasadach suweren powinien mieć możliwość bezpośrednio wypowiadać się w kwestiach o strategicznym znaczeniu (nowa Konstytucja, przystąpienie do Unii Europejskiej), jak i w innych ważnych sprawach, a tym samym mieć możliwość korzystania z atrybutu władzy również w okresie między wyborami. Niemniej jednak aż do uchwalenia i wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji żaden akt ustrojowy nie odnosił się wprost do pojęcia demokracji bezpośredniej.

W świetle doświadczeń z 25 lat obowiązywania Konstytucji pojawiały się również głosy krytyczne odwołujące się do stawianej w doktrynie tezy, że mechanizmy demokracji bezpośredniej są szczególnie podatne na ich instrumentalne wykorzystanie przez polityczne, ekonomiczne lub społeczne grupy w celu rea-

²¹ Ustawa z 6.05.1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 14, poz. 82.

²² Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101; ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444.

²³ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

²⁴ Ustawa z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336.

²⁵ Szerzej zob. M.T. Staszewski, J.B. Falski, *Referendum konstytucyjne – diariusz prac parlamentarnych*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 59 i n.; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993–1997)*, Przegląd Prawa i Administracji 2002, nr 49, s. 99 i n.; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 13 i n.; T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 121 i n.

lizacji swoich partykularnych interesów, co może czynić je wręcz szkodliwymi dla demokracji przedstawicielskiej²⁶. Na niebezpieczeństwo stwarzania przez referendum wielu możliwości politycznych manipulacji zwraca również uwagę S. Grabowska²⁷.

4. Konstytucja jest pierwszą polską ustawą zasadniczą, która *expressis verbis* odniosła się do zasady demokracji bezpośredniej, stanowiąc w art. 4, że: „1. Władza zwierzchnia w państwie należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli bądź bezpośrednio”. W literaturze podkreśla się, iż ustrojodawca nieprzypadkowo wskazał, że cała władza zwierzchnia w państwie „należy do Narodu”, a zatem naród jest nie tylko źródłem władzy, ale przez cały czas pozostaje również jej dzierżycielem, w związku z czym nie tylko powinna być ona sprawowana w imieniu i interesie narodu przez wybranych przedstawicieli, ale również z udziałem narodu²⁸. W zależności od przyjętego sposobu definiowania demokracji bezpośredniej wśród konstytucyjnych form sprawowania władzy przez naród w sposób bezpośredni wymienia się referendum (ogólnokrajowe i lokalne) albo referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą.

Najwięcej uwagi w tekście Konstytucji ustrojodawca poświęcił instytucji referendum ogólnokrajowego. Jest to uzasadnione, bowiem pozwala ona obywatelom w sposób władczy rozstrzygać istotne kwestie o znaczeniu ogólnopaństwowym. Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, w Konstytucji można wyróżnić trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego, uregulowane w odrębnych przepisach: referendum w sprawach ważnych dla państwa (art. 125), referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację określonych umów międzynarodowych (art. 90 ust. 3) oraz referendum konstytucyjne (art. 235 ust. 6). We wszystkich przypadkach referendum ma charakter fakultatywny²⁹. Instytucji referendum pod rządami obecnej Konstytucji, jak i w okresie poprzedzającym jej uchwalenie w doktrynie prawa konstytucyjnego poświęcono stosunkowo dużo uwagi, o czym świadczy duża liczba publikacji poświęconych zarówno kompleksowej analizie tej instytucji, jak i poszczególnym jej aspektom³⁰. Mimo

²⁶ Zob. D. Altman, *Direct democracy worldwide*, New York 2011, s. 42. Autor wymienia główne argumenty, jakie w doktrynie pojawiają się przeciwko zastosowaniu mechanizmów demokracji bezpośredniej.

²⁷ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 53.

²⁸ Zob. M. Gulczyński, R. Zaradny, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000, s. 91.

²⁹ Czasami referendum przewidziane w art. 90 ust. 3 określane bywa „warunkowym” referendum obligatoryjnym – zob. M. Jabłoński, *Referendum jako forma wyrażania zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach*, Przegląd Prawa i Administracji 1998, nr 40, s. 45; J. Kuciński, *Demokracja...*, s. 235.

³⁰ Zob. w szczególności M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001; D. Waniek, *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995; *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996; M.T. Staszewski, *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997; A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

że regulacja konstytucyjna jest stosunkowo jasna i odnosi się do najważniejszych kwestii, 25 lat praktyki ustrojowej uwidocznili pewne sfery budzące wątpliwości i generujące dyskusje. Ich efektem były formułowane postulaty *de lege ferenda*, na które warto zwrócić szczególną uwagę.

5. Najbardziej rozbudowana regulacja, zawarta w art. 125 Konstytucji, dotyczy ogólnokrajowego referendum o charakterze problemowym. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Uprawnienie Prezydenta do zarządzania referendum stanowi jedną z jego prerogatyw określoną w art. 144 ust. 3 pkt 5 Konstytucji. W doktrynie różnie postrzegana była kwestia dopuszczalności odmowy przez Senat udzielenia zgody w przypadku spełnienia przez Prezydenta wszystkich warunków formalnych odnoszących się do przedstawionego Senatowi projektu postanowienia w sprawie zarządzania referendum³¹. Praktyka ustrojowa rozstrzygnęła ten problem. Jak wcześniej wskazywał A. Szmyt, przepis konstytucyjny umożliwiający Prezydentowi zarządzanie referendum jedynie „za zgodą Senatu” interpretować należy jako „dającą Senatowi prawo zarówno wyrażenia, jak i odmówienia swej zgody”. Przed podjęciem stosownej uchwały Senat nie tylko weryfikuje wniosek Prezydenta pod kątem formalnym, ale dokonuje również oceny celowości przeprowadzenia zaproponowanego referendum³².

Od wejścia w życie Konstytucji Prezydenci RP trzykrotnie podejmowali próby zarządzania referendum, przedkładając w Senacie odpowiednie wnioski, przy czym tylko w jednym przypadku Senat wyraził zgodę i referendum się odbyło. Prezydent B. Komorowski 13.05.2015 r. przekazał Marszałkowi Senatu projekt postanowienia o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego z prośbą o wyrażenie zgody na jego zarządzanie – wyznaczając dzień głosowania na 6.09.2015 r.³³ W związku z pozytywną uchwałą Senatu referendum zostało przeprowadzone, jednak z uwagi na bardzo niską frekwencję, wynoszącą zaledwie 7,8%, nie miało ono wiążącego skutku. Referendum z 2015 r. było jedynym referendum o charakterze problemowym, przeprowadzonym pod rządami obecnej Konstytucji. Niestety, należy je ocenić krytycznie co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, zarządzanie referendum przez Prezydenta ubiegającego się o wybór na drugą kadencję w kulminacyjnym punkcie kampanii wyborczej (między pierwszą a drugą turą głosowania), jak też zaproponowanie jako przedmiotu głosowania m.in. kwestii wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych

³¹ Zob. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 251.

³² A. Szmyt, *Zgoda...*, s. 252; uwagi poczynione odnośnie art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. zachowały aktualność ze względu na identyczną regulację w tym zakresie zawartą w art. 125 ust. 2 Konstytucji.

³³ Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum, przekazany Marszałkowi Senatu 13.05.2015 r., Senat VIII kadencji, druk senacki nr 899.

w wyborach do Sejmu, będącej głównym hasłem wyborczym kandydata, który w I turze wyborów zajął trzecie miejsce (uzyskał poparcie 20,80% głosujących), wskazuje na instrumentalne wykorzystanie instytucji referendum do osiągnięcia bieżących celów politycznych. Nie mniejsze wątpliwości wzbudził sposób sformułowania pytań referendalnych³⁴, m.in. kwestia zgodności z Konstytucją poddania pod głosowanie pytania o wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu³⁵, niejednoznaczność pytania o utrzymanie obecnego sposobu finansowania partii politycznych z uwagi na to, że ewentualna odpowiedź negatywna nie wskazywałaby, w jakim kierunku powinny pójść wprowadzone zmiany, jak również sensowność pytania o dokonywanie interpretacji prawa podatkowego na korzyść obywateli³⁶. Należy też wspomnieć o nieskutecznych, z uwagi na brak zgody Senatu, próbach zarządzenia referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta A. Dudę, podjętych w 2015 r.³⁷ i 2018 r.³⁸

W zakresie inicjatywy referendalnej największą słabością w kontekście możliwości efektywnego korzystania przez obywateli z głównego instrumentu demokracji bezpośredniej przewidzianego w polskiej Konstytucji jest brak przyznania obywatelom prawa bezpośredniej inicjatywy referendalnej, która w przypadku poparcia przez określoną liczbę uprawnionych i spełnienia przewidzianych prawem wymogów formalnych obligowałaby właściwy organ państwowy do zarządzenia referendum. Ustawa o referendum ogólnokrajowym z 2003 r.³⁹ przewiduje co prawda prawo przedłożenia do Sejmu wniosku o zarządzenie referendum przez grupę co najmniej 500 tys. obywateli posiadających pełne prawa

³⁴ Pytania referendalne brzmiały: Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?, Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?, Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?

³⁵ Opinie ekspertów co do dopuszczalności referendum w kwestii wymagającej dokonania zmiany w Konstytucji były podzielone. Za dopuszczalnością referendum w sprawie zmiany systemu wyborczego do Sejmu z proporcjonalnego na większościowy, mimo że pozytywna odpowiedź na to pytanie byłaby niezgodna z Konstytucją, opowiedzieli się M. Chmaj oraz W. Orłowski, natomiast przeciwny pogląd wyrazili M. Wiszowaty i R. Piotrowski. B. Banaszak generalnie dopuszczał możliwość przeprowadzenia referendum w kwestiach będących materią konstytucyjną, przy czym w przedstawionej przez siebie opinii wskazał na niedopuszczalność poddania powyższego pytania pod głosowanie z uwagi na to, iż do Sejmu został wniesiony projekt zmiany konstytucji w tym zakresie; zob. Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne. Opinie i Ekspertyzy OE-234, Warszawa 2015.

³⁶ Zob. szerzej A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 81 i n.

³⁷ Zob. szerzej A. Rytel-Warzocho, *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP*, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 11 i n.

³⁸ A. Rytel-Warzocho, *Constitutional referendum in Poland in the light of constitutional regulation and controversy arising from constitutional practice*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 40, s. 289 i n.

³⁹ Ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507.

wyborcze, jednak jest to inicjatywa o charakterze pośrednim, która nie wywołuje wiążącego skutku w postaci obligatoryjnego zarządzenia referendum, w związku z czym należy ją raczej traktować jako swoistego rodzaju prawo petycji⁴⁰. Co więcej, o słabości tego instrumentu może świadczyć fakt, że w ciągu 25 lat obowiązywania Konstytucji obywatele siedmiokrotnie skorzystali z przysługującego im prawa inicjatywy referendalnej, przy czym żaden z tych wniosków nie został przez Sejm uwzględniony⁴¹.

Na tle stosowania art. 125 Konstytucji pojawił się również problem dotyczący dopuszczalnego przedmiotu referendum, który Konstytucja określa bardzo ogólnie jako sprawy o „szczególnym znaczeniu dla państwa”. Pomimo braku ograniczeń wyrażonych *expressis verbis* w doktrynie panuje zgoda, że z treści przepisów Konstytucji takie ograniczenia można jednak wyinterpretować. Do spraw wyłączonych spod referendum, które co do zasady nie budzą kontrowersji, należy wykonywanie przez organy państwowe ich konstytucyjnych kompetencji, czy też sprawy, do podjęcia których Konstytucja przewiduje szczególne procedury (np. uchwalanie ustaw, ratyfikacja umów międzynarodowych, orzekanie o konstytucyjności aktów prawnych)⁴². W toku praktyki ustrojowej dyskusyjna natomiast okazała się kwestia dopuszczalności poddania pod referendum spraw, które wymagają dokonania zmian w Konstytucji. W dyskusjach prowadzonych w 2004 r.⁴³ i 2015 r.⁴⁴ zdania przedstawicieli doktryny były podzielone. Niekonsekwentna była też praktyka ustrojowa. O ile w 2004 r. z powodu istotnych zarzutów dotyczących dopuszczalności zarządzenia referendum, którego wynik wymuszałyby dokonanie zmiany Konstytucji, obywatelski wniosek referendalny nie został wniesiony pod obrady Sejmu, to w 2015 r. pomimo

⁴⁰ W toku prac nad przygotowaniem nowej Konstytucji zgłoszona została poprawka wprowadzająca obywatelskie prawo do wykonania inicjatywy referendalnej na poziomie regulacji konstytucyjnej, która ostatecznie została odrzucona. Zob. sprawozdanie z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XLIV, s. 151 i n. Niemniej jednak propozycje te zakładały wyłącznie inicjatywę o charakterze pośrednim.

⁴¹ W czasie III kadencji Sejmu (1997–2001) obywatele złożyli dwa wnioski, w czasie IV kadencji Sejmu (2001–2005) jeden wniosek, w czasie V (2005–2007) i VI kadencji Sejmu (2007–2011) nie złożono żadnych wniosków, w czasie VIII kadencji Sejmu (2011–2015) złożono trzy wnioski, w czasie IX kadencji Sejmu (2015–2019) jeden wniosek, natomiast w czasie obecnie trwającej kadencji (do września 2022) nie złożono żadnego obywatelskiego wniosku referendalnego. Na temat wykonanych inicjatyw zob. szerzej T. Koziełło, *Obywatelska inicjatywa referendalna w III Rzeczypospolitej na poziomie ogólnokrajowym*, *Roczniki Nauk Społecznych* 2019, t. 11, nr 1, s. 96 i n.; G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 4, s. 425 i n.

⁴² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 164; M. Jabłoński, *Referendum...*, s. 70 i n.

⁴³ Na tle obywatelskiego wniosku o zarządzenie referendum w sprawie likwidacji Senatu, zniesienia immunitetów parlamentarnych, zmniejszenia liczby posłów o połowę i zastąpienia proporcjonalnego systemu wyborczego systemem większościowym powiązanym z jednomandatowymi okręgami wyborczymi zob. A. Szymt, *O zmianach w Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007, s. 292.

⁴⁴ Na tle prezydenckiego wniosku o zarządzenie referendum w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu.

podobnych zarzutów Senat wyraził zgodę i referendum się odbyło. Na tym tle należy wskazać kolejną słabość polskiej regulacji dotyczącej referendum, jaką jest brak mechanizmów zabezpieczających jego konstytucyjność⁴⁵. Powyższych problemów interpretacyjnych można by uniknąć, wprowadzając obligatoryjną kontrolę konstytucyjności pytań referendalnych przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej, dokonywanej przed podjęciem uchwały przez Sejm w sprawie zarządzenia referendum lub wydaniem przez Prezydenta odpowiedniego postanowienia⁴⁶.

Polska ustawa zasadnicza porusza również kwestię warunków wiążącego charakteru referendum, uzależniając je od udziału w nim co najmniej połowy wszystkich uprawnionych. Polski ustrojodawca wprowadził zatem stosunkowo wysoki wymóg minimalnej frekwencji w odniesieniu do referendum w sprawach ważnych dla państwa, natomiast całkowicie z niego zrezygnował w odniesieniu do referendum konstytucyjnego. Można się zastanawiać, czy jest to racjonalne. Wysoki wymóg frekwencji warunkujący skuteczność referendum może zarówno obniżać efektywność tej instytucji, jak i promować postawy wzywające oponentów poddanych pod głosowanie spraw do nieuczestniczenia w głosowaniu w przypadku, gdy nieosiągnięcie minimalnego progu frekwencji, skutkujące jego niewiążącym charakterem, jest jedynym sposobem uniknięcia podjęcia przez naród decyzji. W sytuacji zapewnienia przez państwo prawnych gwarancji powszechności głosowania każdy uprawniony obywatel może bez problemu zrealizować przysługujące mu prawo zarówno do udziału w referendum, jak i do zamierzonej absencji. Trudno zatem uznać, że głosowanie w referendum przez mniejszą liczbę obywateli czyni podjętą decyzję mniej demokratyczną czy mniej legitymizowaną⁴⁷. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, iż niska frekwencja w głosowaniu może być świadomą decyzją suwerena, który w ten sposób wyraża swój brak zgody co do rozstrzygnięcia poddanych pod głosowanie kwestii w drodze referendum⁴⁸.

⁴⁵ Zob. m.in. B. Naleziński, *uwagi do art. 125*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 557 i n.

⁴⁶ A. Rytel-Warzocha, *Referendum and the question of its constitutional review – the case of Poland in a comparative perspective*, [w:] *Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 9–10 októbra 2015*, red. D. Čičkánová, Bratislava 2015, s. 1102 i n.

⁴⁷ Zob. J. Verhulst, A. Nijeboer, *Direct Democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Brussels 2007, s. 16. W podobnym duchu wypowiedział się również SN przy okazji przeprowadzonego w Polsce referendum konstytucyjnego w 1997 r. Ustosunkowując się do krytycznej oceny ze strony niektórych środowisk, braku ustanowienia wymogu minimalnej frekwencji, Sąd stwierdził, że „wynik referendum powinien być wyrazem świadomego wyboru, a nie obywatelskiej bierności. Tymczasem przyjęcie wymogu minimalnej frekwencji w referendum sprawiłoby, że o jego losach decydowałoby faktycznie ci z obywateli, którzy do głosowania nie poszli” – uchwała SN z 15.07.1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25.05.1997, Dz.U. Nr 79, poz. 490.

⁴⁸ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27.05.2003 r. (K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5, poz. 43), wynik referendum, w którym udział wzięło mniej obywateli niż połowa uprawnionych, należy traktować „jako brak akceptacji Narodu – suwerena dla samej propozycji przeprowadzenia referendum, czyli jako nieskorzystanie przez suwerena z możliwości podjęcia decyzji w referendum”. Problem ten był szczególnie widoczny

Jeszcze inną kwestią, do której warto nawiązać na tle art. 125 Konstytucji, jest jego skuteczność. Konstytucja wyraźnie stanowi, że „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”, jednak ustrojodawca nie określił charakteru prawnego decyzji podjętej przez obywateli w drodze referendum ani sposobu jej implementacji do porządku prawnego, pozostawiając te niezwykle istotne kwestie do uregulowania w ustawie zwykłej. Jak wskazuje P. Radzewicz, referenda ogólnokrajowe w Polsce nie mają „samodzielnej mocy sprawczej”, gdyż nawet jeśli wszystkie wymogi warunkujące jego wiążący i rozstrzygający charakter zostaną spełnione, „nie oddziałują bezpośrednio na sferę praw i wolności jednostki ani nie wprowadzają zmian instytucjonalnych i ustrojowych”⁴⁹. Aby taki skutek wywołać, wyniki referendum muszą być implementowane do ustaw i innych aktów prawnych⁵⁰. Można zatem przyjąć, że realizacja wyniku referendum stanowi obowiązek odpowiednich organów państwowych, przy czym konkretne rozwiązania w tym zakresie ustrojodawca zostawił do decyzji ustawodawcy zwykłego. Zgodnie z art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym, „właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie 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 Rzeczypospolitej Polskiej”. Na podstawie samej treści przepisów ustawy trudno jest jednoznacznie określić, na którym organie państwowym spoczywa obowiązek wniesienia projektu odpowiedniej ustawy⁵¹. Co więcej, ustawowe zabezpieczenie woli suwerena można uznać za stosunkowo słabe, mając na uwadze, że wskazany termin dotyczy jedynie podjęcia działań zmierzających do realizacji woli suwerena, natomiast nie został określony żaden termin, w którym czynności organu państwowego mające na celu implementację woli suwerena do porządku prawnego powinny zostać zakończone. Ustawodawca nie przewidział też żadnych konsekwencji niepodjęcia odpowiednich działań przez organ państwowy, przedłużającej się w czasie procedury ich podejmowania czy też podjęcia aktów *de facto* niezgodnych z wolą suwerena. Polskie prawo nie określa też okresu karencji, w którym nie można dokonać merytorycznych zmian podjętej w referendum decyzji czy też podejmować innych działań pozostających w sprzeczności z wynikiem referendum.

6. Kolejny rodzaj referendum ogólnokrajowego przewidziany w Konstytucji to referendum w sprawie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub

w referendum zarządzonym w 2015 r. przez Prezydenta B. Komorowskiego, w którym frekwencja wyniosła zaledwie 7,8%.

⁴⁹ P. Radzewicz, *uwagi do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 371.

⁵⁰ Zob. L. Garlicki, *uwagi do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

⁵¹ Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów określoną w art. 146 ust. 2, można jedynie domniemywać, że organem tym powinien być rząd.

organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. Bezpośrednia forma wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy przez suwerena jest jedynie alternatywą dla kwalifikowanej procedury ustawodawczej, jednakże wybór referendum niewątpliwie wzmacnia społeczną legitymację tak istotnej dla państwa decyzji. Praktyka ustrojowa w tym zakresie miała incydentalny charakter związany z przeprowadzonym w 2003 r. referendum w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Na referendum w rozumieniu art. 90 Konstytucji nie zdecydowano się natomiast w ramach procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony⁵². Sejm 28.01.2008 r. przyjął uchwałę⁵³, w której zdecydował, że zgoda zostanie wyrażona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, a zatem w kwalifikowanej procedurze ustawodawczej.

Art. 90 ust. 3 Konstytucji w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia referendum odsyła do art. 125, w związku z czym przedstawione uwagi dotyczące referendum o charakterze problemowym zachowują aktualność również w odniesieniu do referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Jednak na gruncie stosowania art. 90 ust. 3 mogą pojawiać się również problemy specyficzne dla tego rodzaju referendum. Przykładowo, Konstytucja nie rozstrzyga jednoznacznie, jaki jest skutek pozytywnego wyniku głosowania, a konkretnie, czy Prezydent może odmówić dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej, mimo że obywatele wyrazili zgodę w wiążącym referendum. Ustawa o referendum przewiduje w art. 73, że wiążący wynik referendum przy większości głosów ważnych oddanych za odpowiednią pozytywną oznacza, że Prezydent „uzyskuje zgodę na ratyfikację”. Pozytywny wynik referendum zastępuje zatem w tym przypadku ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, umożliwiając Prezydentowi ratyfikację umowy, przy czym samo dokonanie tego aktu pozostaje jego konstytucyjną kompetencją, z której może skorzystać lub nie. Taka interpretacja wydaje się spójna z przepisami Konstytucji. Należy jednak wskazać, że w doktrynie prezentowany jest również odmienny pogląd, iż „rozstrzygnięcie w referendum określonym w art. 90 ust. 3 rodzi po stronie Prezydenta obowiązek zachowania się zgodnie z treścią tego rozstrzygnięcia”⁵⁴.

7. Jedynym rodzajem referendum, które przez 25 lat obowiązywania Konstytucji nie było przedmiotem praktyki ustrojowej, jest przewidziane w art. 235 ust. 6 referendum dotyczące zmian Konstytucji. W przeciwieństwie do art. 90 ust. 3, który odsyła do art. 125, przepis ten przewiduje różne odrębności, np. brak wymogu minimalnej frekwencji, przyznanie określonym podmiotom (1/5 posłów, Senat i Prezydent) prawa inicjatywy referendalnej ze skutkiem obligującym Marszałka Sejmu do zarządzenia referendum, „zawierający” charakter referendum z uwagi na fakt, że jego przedmiotem jest

⁵² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁵³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28.02.2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, M.P. Nr 19, poz. 197.

⁵⁴ J. Kuciński, *Demokracja...*, s. 243.

ustawa konstytucyjna wcześniej uchwalona przez parlament⁵⁵. Jak wskazuje S. Służałek, instytucja referendum zatwierdzającego zmiany ustawy zasadniczej może przybrać formę „zarówno hamulca mającego powstrzymać jednych przed dokonaniem zmian konstytucji, jak i formę potwierdzenia słuszności przeprowadzonych zmian”, w zależności od tego, czy podmiot występujący z inicjatywą referendalną pozostaje w opozycji do przeprowadzonej zmiany, czy też był jej autorem⁵⁶.

Przedmiot referendum konstytucyjnego został przez ustrojodawcę ograniczony, jednakże wskazanie w art. 235 ust. 6, że referendum może być przeprowadzone, jeśli „dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII”, budzi wątpliwości interpretacyjne. Problem ten nabrał praktycznego wymiaru w 2006 r. w związku z poselskim projektem zmiany Konstytucji, zakładającym rozszerzenie konstytucyjnej ochrony życia ludzkiego na okres prenatalny. Początkowa propozycja zakładała uzupełnienie treści art. 38 przez wskazanie, że życie ludzkie podlega ochronie od momentu poczęcia⁵⁷. Wobec negatywnej reakcji posłów opozycji i zapowiedzi złożenia przez nich wniosku o przeprowadzenie referendum, w toku postępowania legislacyjnego z projektem ustawy w Sejmie propozycja nowelizacji Konstytucji została zmodyfikowana. Modyfikacja nie polegała jednak na zmianie treści, lecz na przeniesieniu proponowanej treści do art. 236a znajdującego się w rozdziale XIII⁵⁸. Powstało zatem pytanie o dopuszczalność przeprowadzenia referendum. Dylemat ten nie został rozstrzygnięty ani na gruncie doktryny, ani praktyki. Postępowanie dotyczące powyższego wniosku objęte zostało zasadą dyskontynuacji w związku z końcem kadencji parlamentu. Mając na względzie wyrażoną w art. 4 Konstytucji zasadę, że cała władza w państwie należy do narodu, który może wykonywać ją również w sposób bezpośredni, podzielić należy opinię A. Szmyta, iż zawarty w art. 235 ust. 6 zwrot: „dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII”, nie może być interpretowany „w sensie technicznym, ale merytorycznym, gdyż chodzi tu o takie zmiany konstytucji, które dotyczą «materii» regulowanej w przepisach wymienionych trzech rozdziałów”⁵⁹, w szczególności, gdy działania rządzących tak jawnie przyjmują cechy czynności *in freudem legis*.

⁵⁵ Niemniej jednak w doktrynie wskazuje się czasem, że referendum konstytucyjne ma „stanowiący” charakter, gdyż dopiero wolą obywateli projekt zmiany konstytucji „przekształcony” zostaje w ustawę – zob. A. Szmyt, *Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 271.

⁵⁶ S. Służałek, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 3, s. 49 i n.

⁵⁷ Sejm V kadencji, druk sejmowy nr 993

⁵⁸ Zob. D. Dudek, *W sprawie poselskich poprawek do projektu nowelizacji art. 38 oraz projektu nowego art. 236a Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 3, s. 127; L. Bosek, *W sprawie poselskich poprawek do projektu nowelizacji art. 38 oraz projektu nowego art. 236a Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 3, s. 150 i n.

⁵⁹ A. Szmyt, *O zmianach...*, s. 309 i n. Inne stanowisko, zawężające interpretację art. 236 ust. 6, zob. M. Jabłoński, *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji 1999, nr 42, s. 150.

8. Analizując zasadę demokracji bezpośredniej w Konstytucji, nie można pominąć jej realizacji na poziomie lokalnym⁶⁰. Podobnie jak na poziomie ogólnokrajowym jedyną wymienioną w Konstytucji władczą formą partycypacji w wykonywaniu władzy na poziomie lokalnym jest referendum⁶¹. Konstytucyjne podstawy referendum lokalnego zawarte zostały w art. 170, który stanowi, że „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Regulacja ustrojowa jest zatem bardzo ogólna, a wszelkie kwestie dotyczące zasad i trybu jego przeprowadzenia określa ustawa⁶². Mimo że szczegółowa analiza referendum lokalnego nie mieści się w ramach niniejszego opracowania, warto wskazać, iż przedmiot referendum lokalnego w świetle przepisów Konstytucji jest bardzo szeroki. W 2002 r. art. 2 ust. 1 ustawy o referendum, który brzmiał: „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”, został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego jako uszczuplający określony w Konstytucji przedmiotowy zakres referendum lokalnego. Trybunał wydał w tej sprawie orzeczenie interpretacyjne, w którym stwierdził, że art. 2 ustawy o referendum jest zgodny z Konstytucją, pod warunkiem że będzie rozumiany jako niewyłączający prawa członków wspólnoty lokalnej do wyrażania w drodze referendum swojego stanowiska w sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturalnych więzi łączących daną wspólnotę, niezastrzeżonych do wyłącznej właściwości innych organów władzy publicznej, nawet jeśli wykraczają one poza zadania i kompetencje organów danej jednostki samorządowej⁶³. W konsekwencji ustawodawca zmodyfikował treść zakwestionowanego przepisu ustawy. Należy również zwrócić uwagę, że głosowanie w sprawie odwołania organów samorządowych, które zarówno Konstytucja, jak i ustawa klasyfikują jako „referendum”, w doktrynie traktowane jest jako odrębna instytucja *recall*⁶⁴.

9. Na koniec wspomnieć należy też o instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej⁶⁵, co do której w doktrynie istnieją poważne rozbieżności, czy można ją kwalifikować jako formę demokracji bezpośredniej. Oprócz poglądów

⁶⁰ Referenda lokalne, w zależności od jednostki, w której występują, przybierają postać referendum gminnego, referendum powiatowego albo referendum wojewódzkiego.

⁶¹ Do form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym zaliczyć można również zebrania wiejskie w sołectwie, które wyposażone zostały w kompetencje władcze na mocy art. 36 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

⁶² Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm.

⁶³ Wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK-A ZU 2003, nr 2, poz. 16.

⁶⁴ Zob. P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 35. Na temat instytucji *recall* zob. szerzej A. Jackiewicz, *Instytucja recall na Łotwie*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2018, nr 2, s. 69 i n.

⁶⁵ Kompleksowa analiza obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce – zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodaw-*

skrajnych, o których wyżej już wspomniano, niektórzy przedstawiciele doktryny proponują swoisty kompromis, określając przewidziane w art. 118 ust. 2 Konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługujące grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu jako „niewładczą formę demokracji bezpośredniej”⁶⁶. Mając na uwadze, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza w kształcie przewidzianym w polskiej Konstytucji nie pozwala obywatelom na podjęcie żadnej ostatecznej decyzji, co jest istotą sprawowania władzy, skłaniałabym się, aby nie kwalifikować tej instytucji jako demokracji bezpośredniej. W doktrynie zagranicznej wyraźnie rozróżnia się inicjatywę pośrednią (*agenda initiative*), która uprawnia obywateli jedynie do wniesienia do parlamentu projektu ustawy, który w przypadku spełnienia wymogów formalnych obliguje władzę ustawodawczą do jego rozpatrzenia, oraz inicjatywę bezpośrednią (*full-scale initiative*), zakładającą, że obywatele nie tylko mają prawo wniesienia do parlamentu projektu ustawy, ale również mają możliwość bezpośredniego opowiedzenia się za przyjęciem lub odrzuceniem ustawy w głosowaniu powszechnym, w przypadku gdyby parlament ten projekt odrzucił lub w istotny sposób zmienił⁶⁷. Tylko inicjatywa bezpośrednia, z uwagi na swój wiążący i decyzyjny charakter, może być uznana w pełni za formę demokracji bezpośredniej⁶⁸. Polski ustrojodawca zdecydował się jednak na model pierwszy. Należy zauważyć, że z uwagi na daleko idące konsekwencje inicjatywa bezpośrednia występuje w porządkach konstytucyjnych znacznie rzadziej i co do zasady towarzyszą jej znacznie wyższe wymogi dotyczące liczby podpisów popierających taką inicjatywę⁶⁹.

10. Zważywszy na fakt, że regulacja konstytucyjna instytucji referendum ogólnokrajowego umożliwia szeroki horyzont przedmiotowy wykorzystania tej instytucji, praktyka ustrojowa, mimo że minęło już niemal 25 lat od wejścia w życie Konstytucji, jest wyjątkowo uboga. Kiedy już jednak sięgnięto po mechanizm referendum w trybie art. 125 Konstytucji, była to próba instrumentalnego wykorzystania tej instytucji dla doraźnych celów politycznych. Prowadzi to do wniosku, że przyjęte rozwiązania, a zwłaszcza brak możliwości wiążącego żądania przeprowadzenia referendum przez obywateli, powodują, że jest to instytucja martwa. Pomimo tego, że brak praktyki ustrojowej nie dostarcza argumentów wspierających naukę prawa konstytucyjnego w wykładni przepisów konstytucyjnych, których dość ogólne sformułowanie wciąż generuje wątpliwości

cza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne, Warszawa 2018.

⁶⁶ J. Kuciński, *Demokracja...*, s. 233 i n.

⁶⁷ Zob. T. Shiller, M. Setälä, *Introduction*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. T. Shiller, M. Setälä, Basingstoke–New York 2012, s. 1, 8 i n.; *Direct Democracy: The International...*s. 61 i n.

⁶⁸ Instytucja ta określana jest również jako mechanizm polegający na *popular legislation*, który pozwala obywatelom zarówno proponować, jak i zatwierdzać akty prawne. Zob. B. Kufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Bern 2008, s. 233.

⁶⁹ Zob. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 12.

interpretacyjne, w doktrynie regularnie pojawiają się postulaty *de lege ferenda*, proponujące zmiany konstytucyjne lub ustawowe, które pozwoliłyby na ożywienie polskiej demokracji bezpośredniej.

Mając na uwadze wspomnianą we wstępie, dość oczywistą i powszechną w procesie transformacji ustrojowej wolę demokratyzacji polskiego systemu politycznego przez instytucje demokracji bezpośredniej oraz oddanie w ręce narodu realnej możliwości sprawowania władzy, perspektywa 25 lat obowiązywania Konstytucji zmusza do refleksji, że przyjęte na tym polu rozwiązania zawiodły. Jednocześnie w ostatnich latach w Polsce można obserwować intensywny rozwój na poziomie lokalnym instrumentów demokracji partycypacyjnej (np. budżet obywatelski) oraz demokracji deliberatywnej (np. panele obywatelskie), które mimo że formalnie nie mają charakteru władczego, w praktyce często są skuteczniejszymi narzędziami niż tradycyjne formy demokracji bezpośredniej. Być może jest to więc kierunkowskaz zmian na szczeblu ogólnokrajowym.

Principle of Direct Democracy Against the Background of Views of Constitutional Law Science and Constitutional Practice of 25 years of the 1997 Constitution of the Republic of Poland

One of the significant problems preceding the enactment of the Polish Constitution of 1997 was the question of implementing the principle of sovereignty of the Nation, fundamental for the democratic system. From the beginning of the political transformation, there was little doubt that Polish citizens should not only elect their representatives, but should also be able to exercise power in a direct manner. There is no consensus in Polish literature as to whether the citizens' legislative initiative in the form provided for in Article 11(2) of the Constitution can also be considered a form of direct democracy. The article analyses direct democracy in the light of the 1997 Constitution of the Republic of Poland in order to show the evolution that both the principle itself and its particular forms have undergone over the 25 years of the Polish Fundamental Law in force. Due to the nature of the publication, as well as the fact that the above issues have received relatively much attention in constitutional law literature, the considerations are limited primarily to those aspects of the principle of direct democracy and its forms which have caused, or still cause, doubts and problems in constitutional practice. With regard to individual forms of direct exercise of power by citizens, the focus was primarily on diagnosing the barriers to their effective application, especially the weaknesses of their legal regulation, as well as presenting conclusions about desirable amendments.

Słowa kluczowe: Konstytucja, zasada demokracji bezpośredniej, referendum, inicjatywa ludowa, obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Keywords: Constitution, principle of direct democracy, referendum, popular initiative, citizens' legislative initiative

Bibliografia

- Altman D., *Direct democracy worldwide*, New York 2011
- Auer A., *National integration referendum as a challenge to democracy*, materiały konferencyjne *Direct democracy in and around Europe: Integration, Innovation, Illusion and Ideology*, Aarau, 2–4.10.2008 r.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Beramendi V. (red.), *The International IDEA Handbook*, Stockholm 2012
- Bosek L., *W sprawie poselskich poprawek do projektu nowelizacji art. 38 oraz projektu nowego art 236a Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 3
- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1975
- Dudek D., *W sprawie poselskich poprawek do projektu nowelizacji art. 38 oraz projektu nowego art. 236a Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 3
- Duverger M., *Institutions politique et droit constitutionnel*, t. 1, *Les grands systèmes politiques*, Paris 1980
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Fuks T., *Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska*, [w:] *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Warszawa 1995
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009
- Gulczyński M., Zaradny R., *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000
- Jabłoński M., *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji 1999, nr 42
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007
- Jabłoński M., *Referendum jako forma wyrażania zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach*, Przegląd Prawa i Administracji 1998, nr 40
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1993–1997)*, Przegląd Prawa i Administracji 2002, nr 49
- Jackiewicz A., *Instytucja recall na Łotwie*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2018, nr 2
- Kozień T., *Obywatelska inicjatywa referendalna w III Rzeczypospolitej na poziomie ogólnokrajowym*, Roczniki Nauk Społecznych 2019, t. 11, nr 1

- Kraluk W., *O rozumieniu i normatywnej regulacji demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, t. III
- Kryszewski G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, nr 4
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007
- Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018
- Kufmann B., Büchi R., Braun N., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Bern 2008
- Kurczewska U., *Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2003, t. 3, nr 6
- Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006
- Mendelsohn M., Parkin A., *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke–New York 2001
- Mołdawa T., *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996
- Musiał-Karg M., *Referendum w państwach europejskich*, Toruń 2008
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Puńko A., *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, PiP 1986, nr 12
- Radziejewicz P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Rytelek-Warzocha A., *Constitutional referendum in Poland in the light of constitutional regulation and controversy arising from constitutional practice*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 40
- Rytelek-Warzocha A., *Referendum and the question of its constitutional review – the case of Poland in a comparative perspective*, [w:] *Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 9–10 októbra 2015*, red. D. Čičkánová, Bratislava 2015
- Rytelek-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011
- Rytelek-Warzocha A., Uziębło P., *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016
- Rytelek-Warzocha A., Uziębło P., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012
- Rytelek-Warzocha A., *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP*, [w:] A. Gajda, A. Rytelek-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994
- Shiller T., Setälä M., *Introduction*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. T. Shiller, M. Setälä, Basingstoke–New York 2012

- Służałek S., *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 3
- Staszewski M.T., Falski J.B., *Referendum konstytucyjne – diariusz prac parlamentarnych*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997
- Staszewski M.T., *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997
- Staszewski M., Waniek D., *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996
- Szczerbiak A., Taggart P., *Conclusion: Towards a Model of (European) Referendum*, *West European Politics* 2004, vol. 27, nr 4
- Szmyt A., *O zmianach w Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007
- Szmyt A., *Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, Wrocław 1997
- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006
- Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008
- Verhulst J., Nijeboer A., *Direct Democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Brussels 2007
- Waniek D., *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008