

Angelika Ciżyńska¹, Radosław Pałosz²

Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej

Streszczenie:

Zasada suwerenności narodu jest fundamentem wielu współczesnych demokracji. Jej obecny model oparty jest na koncepcji umowy społecznej autorstwa J.J. Rousseau. Zgodnie z nią, decydujący wpływ na kształt współczesnych demokracji ma wola Narodu, wspólna wszystkim obywatelom. Myśl ta wywarła znaczący wpływ na kształt Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Znalazła ona również miejsce w art. 4 Konstytucji RP, która z Narodu czyni suwerena. Zwierzchnictwo narodu w świetle doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może być realizowane nie tylko w wyniku stosowania instytucji demokracji bezpośredniej, lecz również poprzez przedstawicieli ludu, czyli takie organy jak Sejm, czy organy samorządowe. Władza przedstawicielska podstawy legitymizacji swoich działań czerpie niekiedy przede wszystkim z mechanizmów demokracji bezpośredniej i semi-bezpośredniej. Mowa tu o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, która ma istotne znaczenie dla wpływu obywateli na kształt krajowego systemu prawnego oraz o referendum ogólnokrajowym, które jako tradycyjna forma demokracji bezpośredniej może być pomocna przy wyrażaniu woli suwerena. Wymienione narzędzia nie zawsze jednak spełniają swoją rolę zgodnie z założeniami zawartymi w Konstytucji. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w znacznej większości przypadków nie skutkuje uchwaleniem ustawy. Nawet jeśli proces legislacyjny zostanie zakończony z pozytywnym skutkiem, ustawy będące jego przedmiotem dalece różnią się od pierwotnego projektu. Z kolei referendum ogólnokrajowe jest instytucją używaną

¹ Autorka jest studentką IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Autor jest absolwentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

sporadycznie i nieefektywną, na co wskazuje fakt, że jedynie dwa z przeprowadzonych głosowań były wiążące dla parlamentu.

Słowa kluczowe: suwerenność, naród, inicjatywa ustawodawcza, referendum

1. Wstęp

Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na zadane w jej tytule pytanie poprzez wskazanie na różnice między pożądanym stanem określonym przez normy konstytucyjne, a rzeczywistym funkcjonowaniem zasady suwerenności narodu.

Suwerenność stanowi zagadnienie ważne dla przeszłości, teraźniejszości a także przyszłości państwa i statusu jednostki w państwie. Pojęcie to w różnorodnych kontekstach odnoszone jest do państwa, narodu, czy ludu³. Duże zainteresowanie suwerennością wynika z faktu, iż związana jest ona z m.in. warunkami rozwoju państwa, wykonywaniem władzy zwierzchniej, stosunkami społecznymi wewnątrz państwa oraz stosunkami między państwami.

Suwerenność jest przedmiotem badań kilku dyscyplin naukowych, przez co jest ona pojęciem nieostrym. Nie ma jednego uniwersalnego i akceptowanego przez wszystkich znaczenia – inaczej rozumieją ją politolodzy, inaczej ekonomiści, a jeszcze inaczej prawnicy. Wśród ostatniej z wyżej wymienionych grup dochodzi często do nieporozumień ze względu na fakt, że znawcy prawa międzynarodowego rozumieją suwerenność odmiennie od ekspertów z dziedziny prawa konstytucyjnego⁴.

Na potrzeby rozważań proponuje się przyjęcie, że suwerenność stanowi władzę najwyższą, która jest niezależna i uznawana przez wszystkich innych uczestników stosunków międzynarodowych⁵.

Na wstępie tej analizy należy zaznaczyć, że suwerenność państwa (terytorium nad którym władza instytucjonalna sprawuje legalną kontrolę) nie jest tożsama z suwerennością narodu (zbiorowość ludzi wyróżniających się wspólną świadomością narodową, forma politycznej bazy na której opiera się władza państwowa). Według J.S. Barkina i B. Cronina, za równoznaczne z powstaniem państwa przyjmuje się uzyskanie politycznej suwerenności przez naród⁶. Zaś same organy państwowe sprawują swoją władzę z upoważnienia i w interesie narodu⁷.

2. Zarys historii konstrukcji suwerenności ludu

Konstrukcja suwerenności ludu uważana za dzieło J.J. Rousseau, który uważał, że należy utożsamiać wolę wspólnoty z wolą jednostki a więc również wolę ogółu z wolą

³ W.J. Wołpiuk, *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 5.

⁴ P. Tarasiewicz, *Suwerenność narodowa. Próba interpretacji filozoficznej*, Cywilizacja 2012, Nr 40, s. 29.

⁵ J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013, s. 15-19.

⁶ J.S. Barkin, B. Cronin, *The State and the Nation. Changing Norms and the Rulers of Sovereignty in International Relations*, International Organization 1994, t. 48, Nr 1, s. 111.

⁷ M. Granat, *Zasada suwerenności narodu* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 131.

jednostki⁸. Na koncepcję Rousseau dotyczącą suwerenności ludu, a szczególnie część związaną z reprezentacją pośrednią, spory wpływ wywarła angielska konstrukcja podziału władzy spopularyzowana przez Monteskiusza⁹. Sam Rousseau, jako zwolennik demokracji bezpośredniej, otwarcie krytykował wspomniany podział władzy i uważał go za „podstępny wybieg, który godzi w suwerenne prawa ludzi”. Według Rousseau zwierzchnictwo ludu to wykonywanie woli powszechnej, która zależy od zachowania niezbywalnej wolności, będącej przymiotem niezbywalnym¹⁰.

Warto mieć na uwadze, że wcześniej podstawy zasady suwerenności ludu sformułował Marsyliusz z Padwy, który odwoływał się do demokracji starożytnych *polis* greckich i dokonań republiki rzymskiej. Według D. Grudzieckiego, Marsyliusz ukazał wolę ogółu obywateli jako źródło władzy wykonawczej w państwie, jak i jej trwania w czasie oraz ewentualnej zmiany¹¹. Marsyliusz twierdził, że cały lud powinien być uznawany za prawodawcę, ponieważ ludzie chętniej słuchają praw, które sami wymyślili. Ustawodawstwo ludowe ma na celu zapewnienie lepszego funkcjonowania państwa¹².

Po śmierci Rousseau suwerenność ludu zaczęła być utożsamiana z suwerennością narodu, co było wynikiem działań podjętych w 1789 roku przez francuskie rewolucyjne Zgromadzenie Narodowe (uznanie za odpowiednik rzymskiego słowa *populus* francuskiego *la nation*)¹³.

Zasada suwerenności narodu lub ludu jako fundamentalna zasada demokracji znalazła wydzwięk już w konstytucjach z końca XVIII wieku¹⁴, np. polska Konstytucja 3 maja z 1791 roku¹⁵ zawierała fragment – „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”, konstytucja Francji z dnia 3 września 1791 r., która powtórzyła zasadę zawartą w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela uchwalonej dnia 26 sierpnia 1789 r. – „(...) władza zwierzchnia jest jedna, niepodzielna, niezbywalna i niepodlegająca przedawnieniu. Należy ona do Narodu”.

Jednak suwerenność ludu (narodu) stała się w pełni uzasadnieniem dla samostanowienia narodów dopiero od deklaracji Prezydenta Stanów Zjednoczonych W. Wilsona¹⁶. Została ona w 1966 roku zawarta w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁷ oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Socjalnych

⁸ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2002, s. 30-32.

⁹ I. Justyńska, J. Justyński, *Historia myśli socjologiczno-ekonomicznej*, Warszawa 2012, s. 72.

¹⁰ H. Olszewski, *Radykalizm mieszczańskiej demokracji. Rousseau [w:] Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, red. H. Olszewski, M. Zmierczak, Poznań 2004, s. 169-170.

¹¹ D. Grudziecki, *W poszukiwaniu suwerena. Czy każdy z nas jest suwerenem?*, Warszawa 2009, s. 41-42.

¹² A. Kos, *Zasada suwerenności narodu*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2015, Nr 15 (2), s. 39.

¹³ M. Canovan, *Lud*, Warszawa 2008, s. 59.

¹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 23-24.

¹⁵ Właściwie Ustawa Rządowa z dnia 3 maja.

¹⁶ D. Grudziecki, *op.cit.*, s. 91-92.

¹⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

i Kulturalnych¹⁸. Odwołania do analizowanej zasady ustrojowej znajdują się również w wielu współczesnych konstytucjach, np. włoskiej z 1947 r.¹⁹ (art. 1 ust. 2)²⁰, chorwackiej z 1990 r.²¹ (art. 1 ust. 2).²²

3. Społeczność jako suweren demokratycznej władzy państwowej w Rzeczypospolitej Polskiej

3.1. Proces ewolucji zasady zwierzchnictwa narodu na tle poprzednio obowiązujących konstytucji

Analizując definicję pojęcia „naród” należy mieć na uwadze, iż występuje on zarówno w znaczeniu narodu politycznego, jak i narodu etnicznego. Znaczenia te nie są tożsame.

W świetle obecnych uregulowań konstytucyjnych pojęcie „naród” nie jest kategorią etniczną, lecz polityczną i oznacza wspólnotę równoprawnych obywateli²³. Ze względu na brzmienie konstytucyjnej zasady równości²⁴, zgodnie z którą nikt nie może być dyskryminowany, do suwerennego narodu przynależą wszyscy obywatele państwa. Pojawiają się jednak opinie wskazujące na szerszy, niż tylko czysto prawne, rozumienie omawianego pojęcia. Zwolennikiem jednej z nich jest m.in. Leszek Garlicki. Uważa on, że tak ograniczone pojęcie narodu bezzasadnie pomija osoby pozbawione prawa wyborczego, czy mieszkające za granicą. Paweł Sarnecki zwracał uwagę, że tak wąskie rozumienie uniemożliwia określanie narodu jako bytu w pełni suwerennego, ograniczonego bowiem przez normy Konstytucyjne. Kazimierz Działocha uznaje jednak podobne różnice zdań za bezpodstawne, powołując się na to, że art. 34 Konstytucji oraz ustawa o obywatelstwie określają pojęcie narodu na tyle wyczerpująco, że nie istnieje zasadnicza potrzeba odwoływania się do definicji pozaprawnych²⁵.

Analizując zasadę zwierzchnictwa Narodu w polskich konstytucjach, należy rozpocząć od pierwszej konstytucji po odzyskaniu niepodległości, czyli Konstytucji marcowej z 1921 r.²⁶ Jej art. 2 zawierał zapis zgodnie z którym „Władza zwierzchnia

¹⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169).

¹⁹ Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.

²⁰ „The sovereignty belongs to the people who exercise it in the forms and limits of the constitution”, *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004: „Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w Konstytucji”.

²¹ Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.

²² „Power in the Republic of Croatia derives from the people and rests with the people as a community of free and equal citizens”, *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r. Wyd. 2 zm. i uaktual.*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007: „W Republice Chorwacji władza pochodzi od narodu i należy do narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli”.

²³ *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 110–111.

²⁴ Art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²⁵ K. Działocha, *Artykuł 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 7–10.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442).

w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu (...)" W Konstytucji tej naród został uznany za twórcę organów władzy ustawodawczej, wykonawczej a także sędowniczej.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.²⁷ nie zawierała występującej w Konstytucji marcowej zasady władzy zwierzchniej narodu. Zastąpiono ją zwierzchnictwem Prezydenta RP stojącego na czele państwa. To w jego rękach miała spoczywać „jednolita i niepodzielna władza państwowa” a w kolejnym artykule znajdował się zapis zgodnie z którym „Organami państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydent Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa”²⁸.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.²⁹ przyjęta została formuła klasowego zwierzchnictwa władzy państwowej. Władza zwierzchnia według treści art. 1 ust. 2 została powierzona wybranej części obywateli, a mianowicie osób przynależących do klasy robotniczej i pracującego chłopstwa³⁰ – „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi”.

Nowela grudniowa z 1989 r.,³¹ w ramach rozpoczętych w Polsce przekształceń ustrojowych, usunęła formułę zwierzchnictwa ludu. W art. 2 wprowadzono formułę zwierzchnictwa narodu. Ust. 1 stanowił, że „W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”, zaś ust. 2 miał następującą treść: „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych; sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

Mała konstytucja z 1992 r.³² utrzymała w mocy część znowelizowanych przepisów Konstytucji z 1952 r.,³³ m.in. art. 2 ust. 1, zgodnie z którym, jak już zostało wspomniane w niniejszej pracy, „W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴ (dalej: Konstytucja RP) zasada zwierzchnictwa została zawarta w art. 4³⁵. Z tej zasady wynika wymóg szerokiego i ciągłego wpływu ogółu obywateli na władzę państwową³⁶. Przez określenie

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

²⁸ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 151-152.

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

³⁰ *Zasady...*, s. 108.

³¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. – o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444).

³² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426 z późn. zm.).

³³ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 153-154.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

³⁵ Treść art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.:

„1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

³⁶ *Zasady...*, s. 118.

„władza zwierzchnia” należy rozumieć, iż naród jest uprawniony do panowania, które jest najwyższym poziomem władzy.

3.2. Formy sprawowania zwierzchnictwa przez naród

Konstytucja RP nie zawiera definicji pojęcia „władza zwierzchnia” narodu, jednak wykładnia logiczna wskazuje, co powinno być jej przedmiotem. Należy za niego uznać wybieranie przez naród swoich przedstawicieli, podejmowanie decyzji władczych przez naród w formach, które umożliwiają zajęcie stanowiska w określonej sprawie a także wypowiedzanie się w kwestii innych spraw stanowiących przedmiot rządzenia.

Jak już zostało wspomniane we wcześniejszej części pracy, art. 4 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje formy sprawowania władzy przez naród. Ze względu na fakt, iż szczegółowa analiza poszczególnych form realizacji tego zwierzchnictwa, z powodu swojej obszerności, może stanowić temat odrębnego artykułu, zostaną one tylko wymienione.

Formy sprawowania zwierzchnictwa przez naród można przede wszystkim podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Do tych drugich zalicza się wybory organów władzy³⁷, zaś do bezpośrednich:³⁸ obywatelską inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP) oraz referendum – ogólnokrajowe (m.in. art. 90 ust. 3, art. 125, art. 235 Konstytucji RP), jak i lokalne (art. 170 Konstytucji RP).

Nie sposób jednak ograniczyć znaczenia obywateli jedynie do instrumentów demokracji bezpośredniej. Warto zwrócić uwagę, za P. Czarnym i B. Nalezińskim, że działania polityków zawsze winny mieć na uwadze interes narodu jako ostateczny cel³⁹. To z niego bowiem wypływa ich legitymacja, a sensem istnienia danego porządku prawnego jest właśnie stworzenie warunków do stabilnego funkcjonowania jednostek, które są mu podległe.

3.3. Pozycja zasady zwierzchnictwa narodu na tle innych zasad ustrojowych

Ustrojodawca w Konstytucji RP nie wyeksponował unormowania, które określa podmiot władzy państwowej. W systematyce zasad ustrojowych zasada zwierzchnictwa narodu znajduje się po regulacjach charakteryzujących państwo a przed normami, które formułują jego zadania⁴⁰.

Powyższe stwierdzenie warto skonfrontować z już wspomnianym w tej pracy dziełem J.J. Rousseau *Umowa społeczna*. W rozważaniach Rousseau podmiotem „umowy

³⁷ Należy wspomnieć, że w wyroku z 11.05.2005 r., K 18/04, (OTK ZU A 2005 nr 5, poz. 49) Trybunał Konstytucyjny w pewnym stopniu odstąpił od stanowiska, że wybory samorządowe są realizacją suwerenności Narodu: „Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej. Dodać należy, że każde z państw członkowskich (w tym: Rzeczpospolita Polska) suwerennie reguluje kwestie wymogów wyborczych, w tym także pojęcia mieszkańca czy miejsca zamieszkania”.

³⁸ <http://www.eduteka.pl/doc/zasada-zwierzchnictwa-narodu-w-konstytucji-rp-pojecie-narodu-formy-realizacji-zwierzchnictwa-narodu>, 27.07.2016.

³⁹ P. Czarny, B. Naleziński, *Zasada suwerenności*, Studenckie Zeszyty Prawnicze UJ 2001, z. 5, s. 42.

⁴⁰ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 154–155.

społecznej” jest lud. To dla niego zostało stworzone państwo i to on nim zarządza w drodze stanowionego prawa.

Ustrojodawca francuski, tak jak polski, zasadę zwierzchnictwa ludu-narodu poprzedził postanowieniami, które charakteryzowały swoiste cechy republiki francuskiej. Jest to dowód na poparcie tezy J. Kuścińskiego i W.J. Wołpiuka⁴¹, iż w XVIII wieku idea wszechwładzy ludu-narodu w kwestii stanowienia prawa została zredukowana do wyboru ciał pośredniczących, które działają w jego imieniu.

Niewątpliwie czasu uległy zmianie od kiedy Rousseau pisał swoje dzieło i kreował w nim koncepcję władzy zwierzchniej, ale niektóre jej założenia wciąż pozostają aktualne. Analizując treść art. 4 ust. 1 Konstytucji RP można dojść do wniosku, że składnikami analizowanej zasady są: naród, państwo i władza zwierzchnia należąca do narodu.

3.4. Zasada zwierzchnictwa narodu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Zasada zwierzchnictwa narodu znalazła swój wydzźwięk w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał). W orzeczeniu K 15/04⁴² Trybunał uznał, że art. 4 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się do władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza ustanawia bowiem zasady i procedury odnoszące się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej.

W drugim orzeczeniu⁴³ dotyczącym zasady zwierzchnictwa narodu Trybunał stwierdził, iż

art. 4 ust. 2 Konstytucji RP (...) wskazuje formy sprawowania władzy przez Naród – podmiot suwerenności. Przedstawicielami Narodu są przede wszystkim posłowie, senatorowie oraz Prezydent. W szerokim znaczeniu przedstawicielami Narodu są również inne osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane przez Konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność – poddana została w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa. Również samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy- za organy wyrażające wolę tej części Narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy.

4. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza (OIU)

4.1. Informacje ogólne

Jak starano się wykazać we wcześniejszej części artykułu, zasada suwerenności narodu, określona w art. 4 Konstytucji RP, jest **jednym z najistotniejszych fundamentów, na których zbudowany jest system prawny Rzeczypospolitej Polskiej**. Czyniąc z Narodu suwerena, ustrojodawca wskazał wyraźnie, że wszelka legitymizacja organów państwa powinna znajdować swoje korzenie w woli obywateli państwa. Jednym z najważniejszych elementów, który ma umożliwić realizację tej zasady, jest **obywatelska**

⁴¹ *Ibidem*, s. 155.

⁴² Wyrok TK z 31.05.2004 r., K 15/04, OTK ZU A 2004, Nr 5, poz. 51-52.

⁴³ Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 48.

inicjatywa ustawodawcza, będąca podstawą dla umożliwienia obywatelom wpływu na rząd⁴⁴. Zanim przedstawiony zostanie normatywny i faktyczny kształt funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce, należy zwięźle opisać podstawowe jej podziały.

Pierwszy z nich dotyczy stopnia jej sformalizowania i uszczegółowienia. W tym kontekście wyróżniamy inicjatywy **sformułowane** i **niesformułowane**. Pierwsze z nich charakteryzują się tym, że obywatele przedstawiają konkretny projekt aktu pod głosowanie. Ten typ inicjatyw gwarantuje, że przynajmniej początkowa treść projektu będzie zgodna z intencją jej twórców, wiąże się jednak z większymi nakładami pracy, co może zamknąć drogę do jej wniesienia grupom nieposiadającym odpowiedniego zaplecza finansowego i prawnego. Inicjatywa niesformułowana polega zaś na tym, że obywatele prezentują jedynie postulaty, które mają zostać zrealizowane w dalszym procesie legislacyjnym. Jest to odwrotność poprzedniego typu – gwarantując szerszą dostępność inicjatywy, wiąże się jednocześnie z zagrożeniem, że nie zostaną zrealizowane zamierzenia, z jakimi pierwotnie nosili się wnioskodawcy⁴⁵.

Innym podziałem dotyczącym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest podział na inicjatywy **pośrednie** i **bezpośrednie**. Te pierwsze wiążą się jedynie z inicjacją drogi legislacyjnej, która jednak prowadzona jest przez organ przedstawicielski państwa. Inicjatywy bezpośrednie z kolei kierują akt pod ostateczne głosowanie referendalne. W drugim przypadku więc obywatele mają szansę nie zgodzić się na zmiany wprowadzane przez parlament. W pierwszym tracą kontrolę nad projektem z chwilą, gdy wniosą go skutecznie do ciała ustawodawczego⁴⁶.

Z powyższym podziałem wiąże się też pytanie, czy przyjęty model obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej realizuje mechanizmy demokracji **bezpośredniej** czy w istocie **semi-bezpośredniej**. Według autorów Raportu „Obywatele decydują”, dr. Piotra Uziębły i dr. Anny Rytel-Warzochoy, instrumentem demokracji bezpośredniej możemy nazwać taki instrument, który zapewnia obywatelom możliwość ostatecznej i wiążącej decyzji na temat kształtu danego aktu. Wszelkie inne instrumenty, które zakładają udział obywateli w procesie legislacyjnym, należy uznać za instrumenty demokracji semi-bezpośredniej. Należy jednak podkreślić, że występuje również pogląd, który zakłada, że instrumentami demokracji bezpośredniej są jedynie takie, które przewidują udział ludu w całym procesie decyzyjnym. Podobny model jest dziś jednak praktycznie niespotykany⁴⁷.

⁴⁴ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 25.

⁴⁵ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębły, M. Hoffmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 11.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 10.

4.2. Regulacja prawna

Polski model regulacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy określić jako **sformułowany** (gdyż wniesienie wymaga przedstawienia dokładnego projektu ustawy)⁴⁸, **pośredni** (gdyż projekt, aby zostać uchwalony, musi przejść przez całą procedurę legislacyjną w parlamencie)⁴⁹, jest też instrumentem **demokracji semi-bezpośredniej** (z identycznego powodu, jak powyższy).

Podstawą dla uregulowania w polskim ustawodawstwie OIU jest **art. 118 ust. 2 Konstytucji RP** który stanowi, że przysługuje ona grupie 100 000 obywateli. Przepis ten wprowadza jednak pewne ograniczenia w zakresie osób uprawnionych do wnoszenia omawianej inicjatywy. Wymaganiem, które muszą spełniać członkowie wymienionej grupy, jest posiadanie czynnego prawa wyborczego. W konsekwencji muszą być osobami pełnoletnimi, które nie zostały tego prawa pozbawione⁵⁰. Mimo tych, dość oczywistych, ograniczeń podmiotowych, stosunek liczby obywateli, którzy muszą podpisać się pod projektem ustawy do liczby wszystkich uprawnionych **jest jednym z niższych w Unii Europejskiej**. Wyższy wskaźnik mają takie kraje jak np. Austria, Holandia czy Szwajcaria⁵¹. W porównaniu więc do państw zachowujących wysokie standardy demokracji, Polska zapewnia swoim obywatelom w tym aspekcie istotne ułatwienie. Występują również **ograniczenia przedmiotowe** dotyczące materii, która może być poruszana przez projekt obywatelski. Obywatele nie mogą więc wnosić o zmianę Konstytucji (z mocy art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, który nie wymienia grupy obywateli jako legitymowanego podmiotu). Jakkolwiek decyzja ustrojodawcy w tej mierze jest zrozumiała, to należy pamiętać, że konstytucje takich państw jak Rumunia czy Słowenia przewidują możliwość wniesienia o zmianę w konstytucji, jednak w tym celu należy osiągnąć znacznie większy próg popierających projekt obywateli⁵². Należy uznać, że podobne rozwiązanie mogłoby być korzystne dla rozwoju demokracji w Polsce, obywatele mieliby bowiem możliwość współdecydowania o kwestiach fundamentalnych dla funkcjonowania ustroju państwa. Mogłoby to również wzmocnić legitymizację samego systemu prawnego.

Inicjatywa ustawodawcza jest również ograniczona w kwestiach zarezerwowanych do inicjowania przez Radę Ministrów⁵³. OIU nie jest możliwa w przypadku kwestii związanych z budżetem państwa, a więc projektu ustawy budżetowej, ustawy o provizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego i ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo⁵⁴. Dzięki takiemu uregulowaniu tych kwestii, to rząd jest wyłącznym dysponentem kwestii związanych

⁴⁸ Art. 2 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z 24 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2004 poz. 498 z późn. zm.).

⁴⁹ Wynika to z istoty jakiegokolwiek inicjatywy ustawodawczej, która rozpoczyna procedurę legislacyjną ustawy.

⁵⁰ Art. 62 Konstytucji RP.

⁵¹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, s. 12.

⁵² *Ibidem*, s. 37.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Art. 221 Konstytucji RP.

z budżetem państwa⁵⁵. Jest ono zrozumiałe również dlatego, że ustawa budżetowa jest aktem wymagającym bardzo drobiazgowego planowania, o wielkiej wadze dla funkcjonowania państwa. W związku z tym, za jej prawidłowe uchwalenie powinno odpowiadać ciało posiadające najdokładniejsze informacje dotyczące finansów Skarbu Państwa, czyli właśnie Rada Ministrów. Dwie pozostałe kwestie, co do których nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, to problematyka stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi, a także projekty uchwał będących podstawą do ratyfikowania umów międzynarodowych. Inicjatywa nie może też dotyczyć aktów rangi podustawowej⁵⁶.

Ze względu na syntetyczną formę tego artykułu, zamiast przedstawienia pełnej procedury wnoszenia OIU, zostaną podkreślone rozwiązania o najistotniejszym wpływie na sposób funkcjonowania tej instytucji.

Pierwszym, rzucającym się w oczy, mankamentem ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest fakt, że literalne odczytanie jej art. 8 ust. 2 **grozi wystąpieniem błędnego koła**. Otóż umożliwia on zbieranie podpisów dopiero po zdobyciu przez komitet inicjatywy ustawodawczej osobowości prawnej. Art. 6 ust. 1 z kolei stanowi, że do złożenia zawiadomienia o założeniu komitetu OIU, prowadzące do wydania przez Marszałka postanowienia nadającego mu osobowość prawną, wymagane jest zebranie 1000 podpisów. Jednak w świetle art. 8 ust. 2 nie jest możliwe na tym etapie zbieranie jakichkolwiek podpisów. W tej sytuacji należy zastosować wykładnię funkcjonalną, która potraktuje art. 6 ust. 1 jako przepis szczegółowy, nieobjęty w części, w której mówi o obowiązku zebrania 1000 podpisów, normą art. 8 ust. 2⁵⁷. Takie rozwiązanie należy uznać za niepotrzebną komplikację ustawy, która była jak najbardziej możliwa do uniknięcia.

Kolejnym problemem ustawy jest unormowanie dotyczące **momentu, od którego nie można dokonywać zmian w projekcie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej**. Art. 7 ust. 2 omawianego aktu normatywnego stanowi, że w projekcie nie można dokonywać zmian od momentu przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, aż do chwili wniesienia go do Sejmu. Takie ujęcie tego zagadnienia powoduje, że Marszałek może zatwierdzić projekt obywatelski zupełnie odmienny niż ten, który został mu przedstawiony przez pełnomocnika komitetu. Mogłoby to prowadzić do daleko idących nadużyć prawa. Z tego też względu należy przyjąć, że w celu uniknięcia funkcjonowania normy stanowiącej zagrożenie dla pewności systemu prawnego, zmiany powinny być dopuszczalne co najwyżej do momentu zawiadomienia Marszałka o założeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej⁵⁸.

⁵⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 126.

⁵⁶ A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, s. 38.

⁵⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 106.

⁵⁸ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, Państwo i Prawo 2001, z. 3, s. 61.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, na zebranie wymaganych 100 000 podpisów pod projektem ustawy, mają oni 3 miesiące od momentu złożenia zawiadomienia do Marszałka Sejmu. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie mogą oni rozpocząć zbierania podpisów zanim nie zostanie wydane postanowienie Marszałka o nadaniu komitetowi osobowości prawnej i ustanowieniu jego pełnomocnika, zgodnie z przytaczanym już art. 8 ust. 2.

Skutkuje to sytuacją, w **której okres 3 miesięcy faktycznie ulega istotnemu skróceniu**. Nawet pomimo tego, że w Polsce wymagane jest stosunkowo mało podpisów, aby skutecznie założyć komitet inicjatywy ustawodawczej i tym samym skutecznie zaprezentować swój projekt w sejmie, zebranie 100 000 podpisów jest akcją logistycznie niezwykle wymagającą. Komitety, które są pozbawione wsparcia partii politycznych, czy organizacji pozarządowych, często **nie są w stanie zrealizować wyznaczonego przez ustawodawcę celu**. Na problem ograniczonego czasu na zebranie podpisów zwraca uwagę dr. hab. Sabina Grabowska, postulująca jego wydłużenie⁵⁹.

Jednym z najważniejszych mankamentów polskiej regulacji odnoszącym się do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest fakt, że **nie jest możliwe wskazanie podmiotu, któremu przysługiwałyby elementarne prawa wnioskodawcy, czyli prawo do wycofania projektu oraz prawo do wnoszenia poprawek**. Brak regulacji ustawowej w tej mierze zmusza do poszukiwania rozwiązania w oparciu o wiedzę, że powyższe prawa istotnie przysługują wnioskodawcy, oraz o całokształt systemu prawnego. Nie-realnym byłoby przyjęcie, że prawo do wnoszenia poprawek oraz wycofania projektu posiadają wszyscy, którzy się pod nim podpisali. Odszukanie wszystkich tych osób byłoby kosztowne i niemożliwe do zrealizowania w odpowiednim terminie, nie mówiąc już o podjęciu przez nie decyzji w tej mierze. Nie jest też możliwe uznanie, że przedstawicielem wnioskodawców jest komitet inicjatywy ustawodawczej. Jest to ciało jedynie rozpoczynające procedurę ustawodawczą, pozbawione jakichkolwiek praw w trakcie prac sejmowych i senackich. Hipotetycznie możliwość wycofania i zmiany projektu mogłaby przysługiwać pełnomocnikowi komitetu, któremu przysługują pewne uprawnienia, jak np. wypowiedzanie się odnośnie projektu w trakcie prac w Sejmie i komisjach. Nie istnieje jednak żadna podstawa, aby przyznać mu taką możliwość. Na tym etapie rozważań warto wspomnieć, że poprawka Senatu wniesiona w trakcie prac nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, która przewidywała możliwość wycofania projektu przez pełnomocnika, gdy znacząco odbiega on od swojej pierwotnej wersji, została przez Sejm odrzucona⁶⁰.

Ostatnim aspektem dotyczącym prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, który należy omówić, jest ten **dotyczący stosowania do OIU zasady dyskontynuacji prac parlamentu**. Jest ona złączona regulacją art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W przypadku, gdy minie kadencja parlamentu, w trakcie której dana inicjatywa została wniesiona, to jest ona procedowana również w trakcie kolejnej kadencji. Jednakże, gdy upłynie i ta kadencja,

⁵⁹ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 132-133.

⁶⁰ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, s. 58.

przerwany zostaje bieg postępowania legislacyjnego. Trudno bowiem z treści przepisu wysnuć wnioski, że ustawa dopuszcza odmienną ewentualność⁶¹. Drugim „ograniczeniem ograniczenia”, o istotnym znaczeniu dla efektywności wnoszenia OIU, jest to, że zniesienie zasady dyskontynuacji po kadencji, w której projekt został wniesiony, odnosi się jedynie do projektu ustawy. Oznacza to, że **wraz z rozpoczęciem trzeciego czytania, zasada dyskontynuacji zaczyna obowiązywać na ogólnych zasadach**. Od tego momentu bowiem, projekt staje się ustawą⁶². Takie rozwiązanie, bardziej niż poprzedni wyjątek, pozwala parlamentarzystom na modyfikowanie procesu ustawodawczego tak, aby projekty wnoszone przez obywateli nie stawały się częścią obiegu prawnego. Mogą bowiem dostosować tempo prac tak, aby stawały się one ustawami zaraz przed końcem kadencji, co uniemożliwiłoby ich rozpatrywanie przez kolejne składy parlamentu.

4.3. Praktyka

Podstawowym problemem, z jakim zmagają się komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, jest **duży formalizm PKW**⁶³. Do 2012 r. Zostało wniesionych 105 OIU, z czego aż 89 posiadało braki formalne. Nie zostały one uzupełnione w 24 przypadkach⁶⁴. Na zbyt dalece posunięty formalizm zwracała uwagę już dr Anna Sękowska w swoim doktoracie z 2005 r., przywołując przykład pierwszej inicjatywy ustawodawczej. Wówczas jednak był to sąd ostrożny, zaznaczyła bowiem, że większość z wniesionych do tamtej pory projektów spełniała wymogi formalne⁶⁵.

Po spełnieniu wymogów formalnych, obywatele natrafiają na kolejną barierę, o której wspomniano już we wcześniejszej części pracy. Chodzi mianowicie o **niemożność zebrania wystarczającej liczby podpisów**. Jedynie 35 spośród 81 komitetów sprostało zadaniu zebrania wystarczającej liczby podpisów. W większości sukces w tej mierze odniosły komitety posiadające wsparcie organizacji o dużym rozmiarze i szerokim zasięgu, ze względu rzecz jasna na o wiele szersze możliwości działania⁶⁶. Niewątpliwie zmiana regulacji dotyczącej początku biegu terminu na zebranie wymaganej liczby podpisów przyczyniłaby się do zmniejszenia liczby inicjatyw, które nie znalazły się w Sejmie przez zbyt małe poparcie.

Jak widać, podobna bariera, nieznajdująca racjonalnego uzasadnienia, **hamuje wiele oddolnych inicjatyw**, przede wszystkim dla których Konstytucja wprowadziła możliwość wszczęcia procedury ustawodawczej. Dowodem na jest między innymi liczba wniesionych zawiadomień o utworzeniu komitetów. Do 2014 roku wpłynęło 121 zawiadomień o utworzeniu komitetów OIU. Pojawiają się co prawda głosy jakoby instytucja ta nie była używana zbyt często, przez co pełni rolę marginalną. Prof. Paweł Sarnecki stał jednak na stanowisku, że sytuacja, w której miałyby ona większe znaczenie

⁶¹ A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007)*, Gdańsk 2008, s. 250-251.

⁶² A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, s. 54.

⁶³ *Ibidem*, s. 51.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 65-66.

⁶⁵ A. Sękowska, *Uczestnictwo obywateli i grup społecznych w procesie legislacyjnym*, niepubl., s. 139.

⁶⁶ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, s. 67.

w tworzeniu ustawodawstwa, byłyby dalece bardziej niepokojąca⁶⁷. Również konkretne przykłady realizowania projektów wnoszonych przez poszczególne grupy interesów pokazują, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza może być istotnym sposobem wprowadzania zmian w ustawodawstwie. Dzięki OIU udało się **zmienić Kartę Nauczyciela**, a tym samym sposób wynagradzania nauczycieli. Mimo negatywnej opinii rządu, ustawa ostatecznie weszła w życie 1 stycznia 2002 r.⁶⁸

Głośną inicjatywą obywatelską była też **inicjatywa Społecznego Komitetu Obrony Sklepów z Tanią Odzieżą**, która odniosła spektakularny sukces. Dzięki niemu, w przeciągu zaledwie miesiąca, między 18 czerwca a 18 lipca 2002 r., zniesiono zakaz importu odzieży z zagranicy⁶⁹. Przykłady te pokazują, że **obywatele chętnie korzystają z możliwości inicjatywy ustawodawczej**, jednak w praktyce niemożliwe jest zrealizowanie jej bez posiadania szerokiego zaplecza organizacyjnego i finansowego.

Wyżej została wymieniona liczba inicjatyw, które znalazły się na etapie prac parlamentarnych. Tych, które zostały ostatecznie przegłosowane jest znacznie mniej, a i one w większości są w formie dalekiej od pierwotnej wersji⁷⁰. Taki stan rzeczy spowodowany jest opieszałością Sejmu w procedowaniu, którą wspierają dwa z opisanych wyżej rozwiązań prawnych. Pierwszym z nich jest w wielu przypadkach iluzoryczne zniesienie zasady dyskontynuacji. Opisane ograniczenie (obowiązywanie zasady dyskontynuacji od momentu stania się przez projekt ustawą w trzecim czytaniu) umożliwi populistyczne wykorzystywanie przez ugrupowania parlamentarne omawianej instytucji poprzez doprowadzenie do trzeciego czytania na niedługo przed końcem kadencji tak, aby symulować postępującą pracę, a *de facto* przyspieszając zakończenie prac nad projektem obywatelskim. Z kolei faktyczna niemożliwość wycofania projektu przez wnioskodawców, przez brak uprawnionego do reprezentacji podmiotu powoduje, że obywatele tracą kontrolę nad kształtem opracowywanych rozwiązań, przez co efekt finalny często różni się z ich oczekiwaniami.

Często zwraca się również uwagę na **przedłużające się prace nad OIU**⁷¹. Za taki stan rzeczy w dużej mierze odpowiada nałożenie na Sejm i Senat wyłącznie terminów instrukcyjnych, których niedotrzymanie nie powoduje bezpośrednio żadnych negatywnych skutków dla parlamentu, zaś przedstawicielom wnioskodawców przysługuje jedynie skarga na bezczynność organu⁷².

Kończąc analizę praktycznego realizowania prawa obywateli do wnoszenia inicjatywy ustawodawczej wypada wspomnieć o tym, jak **partie polityczne wykorzystują je do własnych celów**. Pierwszym z przykładów może być zachowanie Prawa

⁶⁷ P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, Gdańskie Studia Prawnicze 2004, Tom XII, s. 229-240.

⁶⁸ A. Sękowska, *op.cit.*, s. 140.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ K. Sobczak, *Inicjatywa obywatelska ustawodawczo nieskuteczna*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/inicjatywa-obywatelska-ustawodawczo-nieskuteczna>, 26.12.2016.

⁷¹ J.M. Mól, *Obywatele piszą ustawy. Sejm je odrzuca*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/inicjatywa-obywatelska-ustawodawczo-nieskuteczna>, 26.12.2016.

⁷² A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hoffmann, *op.cit.*, znaleźć.

i Sprawiedliwości wspierającego projekt Federacji Ruchów Ochrony Życia, który miał zakazać we wszystkich stacjach radiowych i telewizyjnych, w godzinach 6.00-22.00, treści wulgarnych i zawierających przemoc. Został on wniesiony pod koniec II Kadencji Sejmu, i bardzo prawdopodobne było, że kolejny skład parlamentu nie da rady rozpatrzyć owej inicjatywy, co też się stało. Posunięcie to służyło więc jedynie zdobyciu rozgłosu przed wyborami⁷³. Z drugiej strony, w 2000 r. Unia Wolności wsparła projekt mający na celu wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z różnych środowisk. Projekt w trakcie prac sejmowych doznał daleko idących zmian, pod koniec będąc odrzuconym przez Senat. Sejm nie podjął kolejnej uchwały w sprawie tejże inicjatywy⁷⁴.

5. Referendum

5.1. Zagadnienia ogólne

Naród swoje prawo do stanowienia w najbardziej tradycyjnej i bezpośredniej formie może realizować poprzez referendum, wyrażając swoją opinię na temat jakiegoś zagadnienia. Tradycja referendów we współczesnej formie została zapoczątkowana w Stanach Zjednoczonych, gdzie mieszkańcy stanów Massachussets i New Hampshire w latach 1778-1784 wyrazili swoje stanowisko wobec Konstytucji tych jednostek terytorialnych. Tradycja historyczna sięgająca nawet do starożytnej Grecji⁷⁵ powoduje, że referendum należy uznać za trzon demokracji bezpośredniej nawet, jeśli dziś znacznie rzadziej obywatele mają ostatnie zdanie w danej kwestii.

Obecnie referenda mogą przyjmować różną postać. Przede wszystkim należy je rozróżnić ze względu na **lokalne** i **ogólnokrajowe**, ze względu na obszar ich obowiązywania. Ponadto referendum może być **obligatoryjne** lub **fakultatywne**, co oznacza, że prawo może wymagać przeprowadzenia referendum do wprowadzenia nowych rozwiązań, albo też mogą być one jedynie metodą wzmocnienia danej decyzji, niewymagalną do jej podjęcia. Po trzecie, referenda mogą być **wiążące** dla parlamentu i zmuszać go do przyjęcia pewnych rozwiązań lub też pełnić funkcję jedynie **opiniodawczą** i niezobowiązującą dla ciała legislacyjnego. Po czwarte, mogą mieć charakter **konstytucyjny** bądź **ustawowy**, w zależności od tego, jaką materię regulują⁷⁶.

Nie ulega wątpliwości, że podstawową funkcją referendum jest realizacja przez Naród swojej suwerenności i prawa do samostanowienia, która uzewnętrznia się w przypadku istnienia **bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej**⁷⁷. Dzięki niej obywatele mają możliwość wpływania na proces polityczny w ich państwie, poprzez wyrażenie świadomie i bezpośrednio swojej woli politycznej. Jednocześnie jednak dobrze przeprowadzone i mające rzeczywiste znaczenie głosowanie zależy w dużej mierze od ich aktywności i rozeznania w temacie⁷⁸.

⁷³ *Ibidem*, s. 69.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 68.

⁷⁵ A. Sękowska, *op.cit.*, s. 82-83.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 83.

⁷⁷ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 27.

⁷⁸ *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 5-7.

Mimo istotnej roli dla funkcjonowania demokracji w danym państwie, referendum nie jest jednak warunkiem koniecznym do jej zaistnienia. Systemy niektórych państw europejskich przewidują referendum w bardzo ograniczonym zakresie, limitując jego zakres terytorialny (Wielka Brytania, gdzie dopuszcza się jedynie referenda lokalne) bądź merytoryczny (Niemcy, gdzie wyeliminowane zostało na szczeblu federalnym, za wyjątkiem restrukturyzacji obszaru federacji, gdy referendum jest obligatoryjne)⁷⁹.

5.2. Stan prawny

W Rzeczypospolitej Polskiej referendum jest instytucją stosunkowo młodą, wprowadzoną dopiero w roku 1987, zmienianą w latach 1995 oraz 2003⁸⁰. Referendum Konstytucja RP umożliwia w trzech przypadkach – w celu ratyfikacji umowy międzynarodowej (w wyniku zawarcia której Polska przystąpi do organizacji międzynarodowej, bądź przeniesie na nią część kompetencji organów państwa – art. 90 ust. 3 Konstytucji RP), w celu zadecydowania o sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1 Konstytucji RP) oraz w celu zatwierdzenia zmian Konstytucji odnoszących się do regulacji rozdziałów I, II bądź XII (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP). Wszystkie powyższe typy referendów są referendum fakultatywnymi, przeprowadzanymi na wniosek uprawnionych organów państwa. Wątpliwości budzi uznanie, że fakultatywne jest referendum konstytucyjne, jako poruszające fundamentalne dla państwa zagadnienia. P. Tuleja oraz B. Szczurowski stoją na zdecydowanym stanowisku, że właściwe jest uznanie go jednak za typ fakultatywny. Wskazują na to, że nie byłoby ono obowiązkowe nawet w przypadku uchwalania całościowej zmiany Konstytucji oraz na to, że nie występuje możliwość zainicjowania referendum konstytucyjnego przez obywateli. Tym bardziej więc trudno jest uznać, aby wypowiedzenie się przez nich co do zmian w Konstytucji miało mieć charakter obligatoryjny⁸¹. Jest przy tym pozbawione wymogu *quorum* do bycia uznanym za ważne, co może skutkować nienależytą legitymizacją zmian wprowadzonych w ustawie zasadniczej⁸².

Ustawa o referendum ogólnokrajowym (dalej: ustawa o referendum)⁸³ określa referendum jako sposób rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod głosowanie (art. 2 ust. 1 ustawy o referendum). Sposobami wyrażania tej woli są udzielenie pozytywnej bądź negatywnej odpowiedzi na pytanie, bądź też zaznaczenie jednego z wariantów możliwych odpowiedzi (art. 2 ust. 2 ustawy o referendum).

Referendum w sprawach ważnych dla państwa (rozumianego jako zespół organów i instytucji⁸⁴), może zostać zarządzone przez Sejm i Prezydenta (art. 60 ustawy o referendum). Organami uprawnionymi do wniesienia o takie zarządzenie są z kolei Senat

⁷⁹ A. Sękowska, *op.cit.*, s. 84.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 111.

⁸¹ P. Tuleja, B. Szczurowski, *Komentarz do art. 235 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, Legalis.

⁸² A. Sękowska, *op.cit.*, s. 112–113.

⁸³ Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 poz. 507).

⁸⁴ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2001, No 2331, s. 70.

i Rada ministrów. Zainicjować referendum mogą również obywatele (art. 61 ust. 1 ustawy o referendum). Jakkolwiek możliwość wniesienia obywatelskiej inicjatywy referendalnej wydaje się czymś pożądanym i wzmacniającym w istotny sposób instytucje demokracji bezpośredniej, to zaporowy próg 500 000 podpisów (art. 63 ust. 1 ustawy o referendum) w połączeniu z możliwością nieuwzględnienia wniosku przez Sejm (art. 62 ust. 1 zd. 2 ustawy o referendum), czyni tę możliwość praktycznie nierealną. Ponadto referendum z inicjatywy obywateli ma, podobnie jak OIU, ograniczony zakres przedmiotowy. Nie może dotyczyć wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa oraz amnestii⁸⁵. Nawet jeśli uda się przeprowadzić referendum z inicjatywy obywateli, to do jego skuteczności wymagane jest *quorum* ponad 50% (art. 66 ust. 1 ustawy o referendum) uprawnionych do głosowania, będące w warunkach polskich wysoko postawioną poprzeczką⁸⁶.

Decyzję o zarządzeniu referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może podjąć Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4 Konstytucji RP), alternatywnie do samodzielnego podjęcia uchwały o ratyfikacji umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Gdy uchwała o przeprowadzeniu referendum zostanie podjęta, zarządzają je Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu. W tym wypadku ponownie referendum jest wiążące tylko przy osiągnięciu *quorum* połowy uprawnionych do głosowania (art. 73 ust. 1 ustawy o referendum). W konsekwencji, jeśli nie zostanie osiągnięty pułap przekraczający 50%, Sejm jest zmuszony ponownie podjąć uchwałę w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej (art. 75 ustawy o referendum).

Z kolei referendum konstytucyjne może zostać zainicjowane przez grupę 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydenta w ciągu 45 dni od uchwalenia ustawy przez Senat. W tym wypadku sam wniosek wystarczy, aby Marszałek Sejmu wydał zarządzenie o przeprowadzeniu referendum w trakcie 60 dni od daty złożenia wniosku (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP). Jak wyżej wspomniano, w tym wypadku wymóg *quorum* nie jest konieczny, co zastanawia, biorąc pod uwagę postawienie takiego wymagania referendum dotyczącym mniej istotnych dla państwa spraw.

5.3. Stan faktyczny

Do roku 2005 wniesiono **trzy** obywatelskie wnioski o przeprowadzenie referendum, z których ani jeden nie został uwzględniony, do tego wszystkie zostały wniesione pod rządami ustawy z 1995 r. Pierwszy z nich odnosił się do sposobu gospodarowania lasami państwowymi, wyrażając zaniepokojenie planowanym poszerzeniem możliwości wyprzedawania nieruchomości leśnych przez państwo. Drugi odnosił się do reprivatyzacji majątków odebranych w latach 1944–1962, kwestionując używanie bonów

⁸⁵ A. Sękowska, *op.cit.*, s. 115.

⁸⁶ W 2009 r. średnia frekwencja w Polsce wynosiła najmniej spośród wszystkich państw postkomunistycznych. Wynosiła jedynie 47,1% uprawnionych do głosowania (zob. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6). Frekwencja w ostatnich wyborach również nie wskazuje na znaczącą poprawę tego trendu. Zarówno w przypadku wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych, frekwencja nie przekroczyła 50% (zob. *Rocznik statystyczny RP*, Warszawa 2016, s. 118–119).

majątkowych i wydawania nieruchomości w naturze jako metod groźących dobru budżetu państwa. Trzeci z kolei stawiał wyraziste pytanie: „Czy sprzeciwiasz się sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom?”. **Dwa pierwsze wnioski zostały negatywnie zaopiniowane przez rząd, a później nie poddano ich pod głosowanie w Sejmie, przez co zostały odrzucone. Trzeci z kolei przez 3 lata nie doczekał nawet opinii rządu na swój temat**⁸⁷. Dr Sękowska zwraca uwagę na niską jakość merytoryczną tych wniosków, na czele z nieprawidłowo zadawanymi pytaniami, sugerującymi odpowiedź i kreującymi w czytającym opinię na temat danego zagadnienia. Trudno na nie również udzielić jasnych odpowiedzi. Zwraca jednak również uwagę na niepokojącą praktykę Sejmu, polegającą na nadużywaniu przepisu pozwalającego na odrzucenie uchwały o referendum. Izba niższa parlamentu, nie mając ograniczeń czasowych w wydawaniu uchwały dotyczącej uwzględnienia wniosku o referendum, nie zajmuje się wnioskiem, po czym uznaje go za odrzucony. Według dr Sękowskiej może to prowadzić do nadmiernego wpływu lobbystów na posłów, którzy nieskrępowani w żaden sposób, dostosują sposób procedowania nad wnioskiem do woli grup nacisku⁸⁸.

Należy zaznaczyć, że instytucja referendum odegrała w Polsce znaczącą rolę. Dr Anna Rytel-Warzocho wymienia trzy najistotniejsze dla Polski referenda, które pozwalają zilustrować praktykę ich realizowania⁸⁹. **W 1996 r. odbyło się referendum będące efektem połączonych wniosków Prezydenta oraz parlamentarzystów.** Dotyczyło ono postępowania z majątkiem państwowym i dotyczyło takich zagadnień jak reprivatyzacja, wypłata rent i emerytur, czy wykorzystania bonów prywatyzacyjnych. Odbyło się ono niepoprzedzone szerszą debatą na temat zagadnień w nim poruszanych, zaś istota sporu skupiła się w środowiskach parlamentarnych. Co prawda dość jednoznacznie wskazywały na dane odpowiedzi, jednak frekwencja 37% spowodowała, że referendum to nie było wiążące.

Drugim, może najważniejszym w dotychczasowej historii III RP referendum, było referendum zatwierdzające przyjęcie obecnie obowiązującej Konstytucji. Było ono warunkiem koniecznym jej wejścia w życie. Nie posiadało ono jednak progę, od którego miałyby być wiążące, ustrojodawcy bowiem uznali, że istnieje zbyt duże ryzyko nieuzyskania chociażby *quorum* 50%, co potwierdziła praktyka – frekwencja wyniosła jedynie 43%. Możliwe, że obecnie *quorum* do zmiany Konstytucji nie jest wymagane z tego samego powodu – to znaczy chęci uniknięcia stanu, w którym państwo nie będzie posiadało podstawy swojego ustroju. Niemniej jednak trudno uznać aktualność takiej argumentacji, jako że w przypadku braku uzyskania głosów połowy uprawnionych do głosowania, nadal istniałaby ustawa zasadnicza. Rozkład głosów w referendum konstytucyjnym kreował się w stosunku 53% głosów za oraz 45% głosów przeciw Konstytucji. Tak niewielka różnica oraz niska frekwencja były przyczynkiem do sporych kontrowersji, a nawet negocjowania mocy wiążącej referendum.

Ostatnim z referendów przytaczanych przez dr Rytel-Warzochę jest **referendum akcesyjne w sprawie przyłączenia Polski do Unii Europejskiej**, które odbyło się

⁸⁷ A. Sękowska, *op.cit.*, s. 121.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 122-123.

⁸⁹ A. Rytel-Warzocho, *op.cit.*, s. 174-176.

w 2003 r. W tym wypadku frekwencja wyniosła aż 59%, zaś na akcesję zgodziło się aż 77% głosujących.

Powyzszy przykład mógłby wskazywać na zwiększenie zainteresowania obywateli sprawami bieżącej polityki państwa. **Niemniej jednak w 2015 r. odbyło się jeszcze jedno referendum, którego wynik może podważać powyższą tezę.** Po pierwszej turze wyborów prezydenckich Bronisław Komorowski, ówczesny Prezydent RP, zarządził odbycie referendum krajowego, w którym obywatele mieliby odpowiedzieć na pytania dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, wprowadzenia ogólnej zasady interpretowania prawa podatkowego na korzyść podatnika oraz zaprzestania finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Pytania te były zbieżne z najgłośniejszymi dyskutowanymi hasłami trwającej wówczas kampanii prezydenckiej. Frekwencja, jaka wystąpiła w tym referendum była najniższą w Europie od 1945 roku i wyniosła 7,8%⁹⁰. Wyniki referendum nie były więc wiążące. Tak niskiej frekwencji nie należy jednak koniecznie interpretować jako znaku fatalnej kondycji polskiej demokracji. Referendum zostało bowiem zarządzane w bardzo krótkim terminie od pierwszej o nim wzmianki, do tego po niekorzystnej dla ówczesnego Prezydenta RP I turze wyborów. Obywatele mogli uznać, że głosowanie to zostało zorganizowane jedynie w celu zdobycia popularności, która miała pomóc w wygraniu II tury wyborów prezydenckich. Przez to nie potraktowali tego referendum poważnie.

Warto też przytoczyć aktualny przykład, który mógłby wskazać z jednej strony na możliwość motywowania działań polityków z poziomu społeczeństwa, a z drugiej strony na pewne ich ociąganie związane najpewniej z niespecjalną chęcią spełniania oczekiwań społecznych. W maju bieżącego roku rozgorzała sprawa ogłoszenia referendum w sprawie uchodźców uciekających przed wojną na Bliskim Wschodzie. Temat został podjęty przez Pawła Kukiza, który stwierdził, że jego ruch jest w trakcie zbierania 500 tysięcy podpisów pod wnioskiem o referendum, które miałyby określić społeczne przyzwolenie na temat ewentualnego przyjmowania osób z terenów dotkniętych wojną. Prezydent Andrzej Duda zareagował na tę inicjatywę jeszcze zanim projekt trafił do fazy prac sejmowych. Uznając argumentację opartą na twierdzeniu, że to obywatele są prawdziwymi gospodarzami kraju i to oni jedynie mogą decydować o tym, czy ponieść koszt i ryzyko związane z tak nietypową operacją logistyczną, stwierdził, że referendum mogłoby zostać wyznaczone przez niego z inicjatywy prezydenckiej. Nie odbędzie się ono jednak wcześniej niż w 2019 r., kiedy towarzyszyłoby wyborom do parlamentu. W istocie argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem nie są bezpodstawne⁹¹. Niższe koszty wynikające z połączenia dwóch głosowań w połączeniu z niewątpliwie wyższą frekwencją związaną z wyborami parlamentarnymi stanowiłyby pewną gwarancję, że referendum to nie powtórzyłoby losu tego opisanego w poprzednim akapicie. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, że tak długi okres między czerwową deklaracją Prezydenta, a postulowanym przezeń terminem referendum, służyć ma odsunięciu w czasie ryzyka rozstrzygającego dla władzy głosowania na temat

⁹⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_w_Polsce_w_2015_roku, 26.12.2016.

⁹¹ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1774894,Referendum-ws-uchodzcow-wraz-z-wyborami-w-2019-roku-Politycy-podzieleni>, 12.07.2017.

problemu, do którego ustosunkowanie się mogłoby wzbudzić dużo negatywnych reakcji z jednej bądź drugiej strony społeczeństwa. Dwa lata, w przypadku sprawy tak bardzo niepewnej, jak sytuacja na Bliskim Wschodzie, to niemało czasu, zaś sytuacja zarówno na terenie objętym wojną, jak i w Europie, może okazać się diametralnie różna niż dziś. Podobna deklaracja z jednej strony daje rządzącym czas na podjęcie konkretnej decyzji w stosunku do uchodźców, a z drugiej tworzy korzystny wizerunkowo efekt troszczenia się o sprawy ludzi i wsłuchania w głos społeczeństwa.

6. Podsumowanie

Należy pamiętać, że **zasada suwerenności narodu jest jedną z najważniejszych dla sprawnego funkcjonowania państwa**. Ustanawiając ogół obywateli dzierżycielem władzy publicznej⁹², niejako wymusza takie ukształtowanie ustroju państwa, aby obywatele mogli wpływać na kierunek rozwoju kraju. Wskazuje też wyraźnie, że wszelka władza pochodzi od ludzi i to ich wola ma być nadrzędnym drogowskazem politycznym, oczywiście przy poszanowaniu pozostałych zasad konstytucyjnych.

Zapoznanie się z dwoma najistotniejszymi do wykonywania suwerennej władzy przez Naród instytucjami pozwala stwierdzić, że **jakkolwiek Polska posiada regulacje pozwalające na skuteczne wyrażanie woli społecznej, to jednak częstokroć doznają one istotnych ograniczeń nie tylko przez wadliwe ustawodawstwo, lecz również przez szkodliwe praktyki organów państwa** (by wymienić tylko nieprzestrzeganie terminów rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy, czy nieumiejętne formułowanie pytań w referendum).

Konstrukcja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce posiada zalety takie jak np. stosunkowo mała liczba wymaganych podpisów, czy zniesienie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w kadencji, w której OIU została wniesiona. Oba te rozwiązania cierpią jednak (a to przez faktyczne następuje ograniczenie 3-miesięcznego terminu na zbieranie podpisów) przez nieodpowiednie oznaczenie początku jego biegu, a to przez stosowanie zasady dyskontynuacji do OIU od momentu uzyskania przez nią rangi ustawy.

Z kolei referendum polski system prawny przewiduje aż w trzech przypadkach, do tego dość szeroko określonych (poza ściśle określonym referendium konstytucyjnym). Niemniej jednak praktyka pokazuje, że referendum ogólnokrajowe jest instytucją stosowaną bardzo rzadko. Nawet jeśli przyjąć, że z założenia ustrojowego jest narzędziem subsydiarnym do głównego procesu legislacyjnego, to nie można nie zwrócić uwagi na fakultatywność tej formy głosowania obywateli właściwie w każdym przypadku. Skuteczną zaporą jest też wysoki próg podpisów potrzebnych, aby zainicjować referendum z woli obywateli. Organy państwa uprawnione do ogłaszania referendum ustawodawczego same nie korzystają również chętnie z tej możliwości. Pierwsze z kolei od dwunastu lat referendum ogólnokrajowe, zorganizowane fakultatywnie zarządzeniem Prezydenta, okazało się zabiegiem nakierowanym na uzyskanie

⁹² A. Rytel-Warzocho, *op.cit.*, s. 114.

lepszego wyniku w wyborach, który do tego nie spotkał się z nikłym nawet zainteresowaniem społeczeństwa.

Nie można więc powiedzieć, jakoby ustroj Rzeczypospolitej Polskiej uniemożliwiał obywatelom spełnianie ich funkcji suwerena w bezpośredni sposób. Robi to jednak nieudolnie, umożliwiając manipulowanie procedurami przez polityków oraz grupy nacisku, zaś obywatele zmuszając do współpracy z jak największymi ciałami, aby ich inicjatywy mogły odnieść pożądaną skuteczną. Również poziom utrzymywany przez rządzących zostawia często wiele do życzenia – często zdarzają się przypadki opieszałości, przez symulowanie realnych działań, aż po wykorzystywanie inicjatyw obywatelskich oraz referendum do realizacji doraźnych celów politycznych. Nie należy oczywiście zapominać o tym, że i obywatele nie zawsze prawidłowo realizują przysługujące im prawa, o czym może świadczyć wysoki odsetek odrzuconych z przyczyn formalnych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Również przytoczone wnioski o referendum ogólnokrajowe świadczą o braku rozeznania w sposobie prawidłowego przeprowadzenia podobnego głosowania.

Odpowiadając na pytanie zawarte w tytule należy uznać, że nie tyle jesteśmy jako **Naród prawdziwym suwerenem, co możemy się nim dopiero stać** – starając się podejmować działania zmierzające do wyeliminowania negatywnych zjawisk, które wskazują na to, że ogółu obywateli naszego państwa nie traktujemy jak społeczności politycznej, a jako pewien zbiór, dzięki któremu możemy jedynie osiągnąć doraźnie wyznaczone cele.

* * *

Are We Indeed a Sovereign

Nation's sovereignty rule is a foundation of many modern democracies. Its actual form is based on the concept of the J.J. Rousseau's social contract. According to it, will of the nation, common for all citizens, have the decisive influence on the form of modern democracies. This idea had a great influence on the form of the Declaration of Human and Citizen Rights from 1789. It has also found place in article 4 of the Polish Constitution that settles the Nation as the Sovereign. Supremacy of the nation in the views of the doctrine and jurisprudence of Constitutional Tribunal can be enacted not only as a result of direct democracy, but also through the people's representatives such as the Parliament. The basis of representative's government are sometimes the institutions of direct and semi-direct democracy. These are mainly the Citizens' legislative initiative, which has an important impact on the influence the citizens have on the country's legal system and the nationwide referendum, which as a traditional form of direct democracy can be useful when expressing the will of the sovereign. These two tools not always fulfill their role in pursuance with the constitutional basis. Even if the legislative process will be finished with success, the bills that are its subject differ greatly from the original project. Referendum, on the other hand, is an ineffective institution used rarely. It is best shown by the fact, that only two of all the referendal votings were binding the parliament.

Key words: sovereignty, nation, legislative initiative, referendum