



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Zarys instytucji referendum
jako formy demokracji bezpośredniej.
Referendum ogólnokrajowe w Polsce

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-620

MAJ 2013

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Zarys instytucji referendum
jako formy demokracji bezpośredniej.
Referendum ogólnokrajowe w Polsce**

**OPRACOWANIA
TEMATYCZNE**

OT-620

Kancelaria Senatu
Maj 2013

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2013

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: lanczkow@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce

1. Wprowadzenie

We współczesnych systemach prawno-ustrojowych, pośród szeregu form demokracji bezpośredniej, takich jak zgromadzenie ludowe, plebiscyt, weto ludowe, czy inicjatywa ludowa, ważne miejsce zajmuje klasyczna jej forma – instytucja referendum, której nazwa wywodzi się od łacińskiego słowa *refero* czyli referować, przedstawiać coś do oceny, opiniować.

W literaturze przedmiotu, w tym prawniczej, spotyka się szereg określeń oraz definicji tej instytucji. W najogólniejszym znaczeniu referendum, nazywane również głosowaniem ludowym, polega na bezpośrednim wypowiedzeniu się obywateli uprawnionych do głosowania (wyborców) w danej sprawie poddanej pod głosowanie, ze skutkiem wiążącym lub opiniodawczym. W ścisłym znaczeniu referendum oznacza głosowanie powszechne, którego celem jest podjęcie wiążącej decyzji w poddanej pod rozstrzygnięcie sprawie, która zastępuje decyzję organu państwowego lub obligujące organy państwowe do jej implementacji.

Referendum w znaczeniu prawnym określane jest jako „forma ustrojowa zapewniająca bezpośrednio decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego (kraju lub określonego terytorium) będących przedmiotem głosowania (np. konstytucja, ustawy zwykłe) i ze skutecznością wskazaną w akcie głosowania” bądź też jako „sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione w drodze głosowania o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania”¹.

Instytucja referendum jako forma partycypacji ogółu uprawnionych obywateli w procesie podejmowania decyzji pełni szereg ważnych funkcji² w procesach kształtujących i umacniających demokratyczne sprawowanie rządów. Są to:

- funkcja bezpośredniego korzystania przez naród z atrybutu suwerenności (np. przy zmianie konstytucji),
- funkcja legitymizująca polegająca na wzmacnianiu poprzez głosowanie powszechne demokratycznej legitymacji narodu dla podejmowanych przez państwo określonych decyzji,
- funkcja artykulacyjna wyrażająca się w tym, że obywatele mają możliwość bezpośredniego wyrażania swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa,
- funkcja kontrolna dająca obywatelom możliwość wpływania na treść określonych decyzji podejmowanych przez organy państwa, w tym również na ich przyjęcie lub odrzucenie.

¹ Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.

² Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

Referenda można scharakteryzować biorąc pod uwagę różne kryteria ich podziału. Można je podzielić z uwagi na:

- **przedmiot głosowania:**
 - referendum *konstytucyjne* – dotyczące zatwierdzenia nowej ustawy zasadniczej bądź jej zmiany; referendum ustawodawcze, w którym obywatele głosują za przyjęciem bądź odrzuceniem ustawy lub projektu ustawy;
 - referendum *problemowe* zwane również administracyjnym, którego celem jest rozstrzygnięcie określonego problemu o istotnym znaczeniu (np. budowa drogi);
 - referendum *arbitrażowe* – mające na celu rozstrzygnięcie określonego sporu pomiędzy organami państwa;
- **konieczność przeprowadzenia:**
 - referendum *obligatoryjne*, mające charakter obowiązkowy w tym sensie, że jego przeprowadzenie stanowi warunek *sine qua non* podjęcia określonej decyzji. Obowiązek jego przeprowadzenia wynika wprost z przepisów konstytucji lub ustawy, który wskazuje, jakie decyzje i w jakich sytuacjach muszą zostać przyjęte lub zatwierdzone w referendum, aby stały się prawomocne, jednocześnie wyłączając inne, alternatywne drogi ich podjęcia;
 - referendum *fakultatywne*, w którym określone decyzje mogą być zatwierdzone w drodze referendum, aczkolwiek droga bezpośredniego podjęcia danego rozstrzygnięcia przez obywateli stanowi jedynie alternatywę dla procedury parlamentarnej. Przeprowadzenie referendum fakultatywnego jest uzależnione od podjęcia przez określony podmiot, mający uprawnienie do zainicjowania procesu referendalnego, czyli wystąpienia z inicjatywą referendalną lub zarządzenia referendum;
- **czas przeprowadzenia;** dotyczy to sytuacji, kiedy przedmiotem referendum jest konkretny akt prawny lub jego projekt. Stosując to kryterium wyróżnia się:
 - referendum *ante legem*, zwane także cząstkowym lub wstępnym, które może mieć miejsce przed głosowaniem poprzedzającym uchwalenie lub złożenie określonego aktu prawnego. Skutkuje ono obowiązkiem określonych organów państwowych uwzględnienia woli wyrażonej przez obywateli w dalszych etapach postępowania legislacyjnego lub wywołuje bezpośredni skutek równoznaczny z uchwaleniem danego aktu;
 - referendum *post legem* zwane ratyfikacyjnym, które jest przeprowadzane po uchwaleniu danego aktu prawnego przez parlament, ale przed jego wejściem w życie. W tej kategorii można dodatkowo wyróżnić referendum tzw. *abrogacyjne*, zwane inaczej vetem ludowym (Szwajcaria, Włochy, niektóre stany USA) zarządzane na wniosek określonej liczby obywateli i którego przedmiotem jest głosowanie w sprawie uchylenia obowiązującego aktu prawnego;
- **zasięg terytorialny;** wyróżnia się:
 - referendum *ogólnokrajowe* odbywające się na terenie całego kraju;
 - referendum *lokalne*, w którym mieszkańcy określonej wspólnoty lokalnej (najczęściej obszaru jednostki terytorialnej lub jej części) mogą podejmować decyzje w kwestiach o istotnym znaczeniu dla danej społeczności. Pośrednią kategorię stanowią referenda *regionalne* przeprowadzane w państwach o strukturze federalnej, na terytoriach podmiotów wchodzących w skład takich państw (np. referenda stanowe w USA czy na poziomie landów w Niemczech). Odnośnie do tego kryterium, należy również wspomnieć, iż przed laty, w kontekście procedury ratyfikacyjnej konstytucji dla Europy pojawiły się propozycje wprowadzenia instytucji referendum o zasięgu ponadnarodowym, które miałyby się odbywać jednocześnie

we wszystkich krajach UE. Jednak ze względu na wątpliwości związane z takim głosowaniem, instytucja ta nie została wprowadzona do europejskiego porządku prawnego;

- **sposób sformułowania pytania referendalnego**; wyróżnia się:
 - referendum *aprobatywne* – przyjmujące;
 - referendum *derogacyjne* – odrzucające;
- **moc wiążącą danego głosowania**; wyróżnia się:
 - referendum *opiniodawcze*, zwane także konsultacyjnym, w którym obywatele wyrażają jedynie opinię w sprawie, co do której ostateczną decyzję pozostawia się właściwym organom uprawnionym do jej podjęcia;
 - referendum *stanowiące*, zwane również rozstrzygającym, w którym obywatele podejmują decyzje, które w poddanym pod głosowanie przedmiocie są wiążące dla władz państwowych.

Powszechnie uznaje się, że idea referendum znajduje swoje źródła w zgromadzeniach ludowych już w starożytności, w czasach istnienia państw – miast (Grecja) oraz republiki (Rzym). Podstawą ówczesnej organizacji ustrojowej była demokracja bezpośrednia tj. demokracja klasyczna, zgodnie z którą wszyscy wolni oraz uprawnieni do głosowania obywatele płci męskiej mieli prawo uczestniczenia w zgromadzeniu na forum, w jednym czasie i miejscu. Celem tych zgromadzeń była dyskusja o sprawach publicznych, podejmowanie decyzji dotyczących państwa oraz stanowienie prawa.

W czasach nowożytnych, pewnych wzorców zbliżonych do współczesnej instytucji referendum dostarczyła już XVI-wieczna Szwajcaria z jej praktyką zgromadzeń ludowych (gmin), które w kolejnych etapach przekształceń przybrały ostatecznie postać głosowania, w ramach którego wszyscy uprawnieni obywatele wyrażając w nim swoją wolę, rozstrzygali konkretną sprawę. Natomiast ideowych oraz doktrynalnych inspiracji dla przyszłych koncepcji referendum należy upatrywać w poglądach głoszonych przez Jana Jakuba Rousseau, wyrażonych w *Umowie społecznej* z 1762 r. W doktrynie społeczno-politycznej Rousseau doniosłe znaczenie miała teoria suwerenności, wywierająca w dobie Rewolucji Francuskiej znaczący wpływ na powstanie i ukształtowanie się instytucji referendum. Przez władzę zwierzchnią (suwerenną) Rousseau rozumiał władzę kierowania przez tzw. wolę powszechną. Uważał, że suwerenność zawiera się w woli powszechnej ludu (narodu). Lud jako suweren miałby sprawować władzę samodzielnie, bezpośrednio oraz niepodzielnie. Tak więc zwierzchnictwo ludu, zdaniem Rousseau, nie tylko nie może być odstępione, ale również nie może być reprezentowane. Władza zwierzchnia powinna być wykonywana bezpośrednio przez obywateli. Jednak filozof ten zdawał sobie sprawę, że bezpośrednie sprawowanie władzy suwerennej przez lud jest możliwe wyłącznie w małych państwach. Dlatego, w swojej teorii, dopuszczał możliwość sprawowania władzy przez reprezentantów, jednak pod pewnymi warunkami. Przede wszystkim „przedstawiciele ludu” muszą działać według mandatu imperatywnego udzielonego im przez wyborców, zaś akty ustawodawcze przez nich przyjęte stają się prawem dopiero po ich zaaprobowaniu przez ogół obywateli w referendum.

W ustrojotwórczej praktyce politycznej instytucja referendum była wykorzystywana od drugiej połowy XVIII wieku. Pierwsze referenda miały miejsce na kontynencie amerykańskim, gdzie spośród trzynastu stanów składających się na ówczesne Stany Zjednoczone, tylko dwa oddały swoje pierwsze konstytucje pod głosowanie obywatelskie (ludu): stan Massachusetts (1778 r.) oraz stan New Hampshire (1792 r.). W rewolucyjnej i porewolucyjnej Francji z tej formy wyrażania woli ogółu korzystano przy przyjmowaniu kolejnych konstytucji: jako-bińskiej w 1793 r., dyktatorialnej (termidoriańskiej) w 1795 r. oraz tzw. konsularnej z 1799 r. W konstytucji Szwajcarii instytucja referendum została ujęta w 1802 r. pod postacią referendum

konstytucyjnego. Po roku 1830 Szwajcarzy korzystali szerzej z tej formy podejmowania decyzji, przeprowadzając referenda ustawodawcze.

Dopiero w XX w., po I wojnie światowej, instytucja referendum znalazła (poza wspomnianymi państwami) odzwierciedlenie zarówno w aktach normatywnych, jak i w praktyce ustrojowej części państw. Najpełniejszy kształt otrzymała w Konstytucji Weimarskiej z 1919 roku, ponadto przewidywały ją prawodawstwa ówczesnej Austrii, Estonii, Litwy, Łotwy, Irlandii, Danii, Hiszpanii, Portugalii, Grecji oraz Wolnego Miasta Gdańska. Po II wojnie światowej znalazła ona zastosowanie w systemach prawnych państw pozaeuropejskich np. w większości krajów południowoamerykańskich oraz części afrykańskich.

2. Instytucja referendum ogólnokrajowego w Polsce.³

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. wraz z pracami nad przyszłym kształtem ustrojowym państwa, w dyskusji polityków oraz specjalistów prawa konstytucyjnego i wyborczego, obecna była również problematyka referendum. Pomimo iż instytucja ta została pominięta w konstytucyjnych oraz ustawowych regulacjach II Rzeczypospolitej, wydaje się wskazane aby o niej wspomnieć.

W odrodzonej Rzeczypospolitej problematyka referendum pojawiła się w pracach nad nową ustawą zasadniczą, późniejszą Konstytucją z 1921 r. Znalazła swój wyraz w licznych politycznych dyskusjach i debatach, czego zwieńczeniem był szereg propozycji zawartych w projektach konstytucyjnych, składanych przez ugrupowania centrolewicowe. Do powołanego już w styczniu 1919 r. Biura Konstytucyjnego przy Prezydium Rady Ministrów wpłynęło kilka projektów konstytucyjnych, w tym zawierające propozycje przepisów dotyczących instytucji referendum.

Jednym z nich był projekt, prawdopodobnie autorstwa dr Władysława Wróblewskiego⁴, ówczesnego podsekretarza stanu Prezydium Rady Ministrów. Projekt ten potocznie zwany „projektem francuskim”, wzorowany na ustawach konstytucyjnych oraz praktyce ustrojowej III Republiki Francuskiej był pierwowzorem przyszłej Konstytucji z 1921 r. Zawierał on osobny rozdział dotyczący referendum, którego przeprowadzenie przewidywano w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich dotyczył sytuacji „pata legislacyjnego”, kiedy obie izby – poselska i senatorska – nie mogły osiągnąć proceduralnie wymaganego porozumienia w procesie procedowania ustawy. Wówczas, aby ostatecznie rozstrzygnąć sprawę, izba poselska mogła zażądać przeprowadzenia referendum w tej sprawie. Drugi dotyczył sytuacji, w której obu izbom parlamentu – Sejmowi i Senatowi nie udało się porozumieć w kwestii zmiany konstytucji, innymi słowy nie osiągnięto zgody obu izb wyrażonej wymaganą większością 2/3 głosów. W przypadku, gdy jedna izba nie wyraziła zgody na zmiany proponowane przez drugą izbę, wówczas na żądanie 300 tys. obywateli sprawa miała być rozstrzygnięta w drodze referendum. Jeśli w referendum obywatele poparliby potrzebę zmiany konstytucji, wówczas miało nastąpić rozwiązanie obu izb, po czym dopiero nowy parlament zająłby się ponownie zmianą konstytucji.

Kolejnym projektem konstytucyjnym przedłożonym w Biurze Konstytucyjnym i przewidującym instytucję referendum był projekt o nazwie „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej” autorstwa Włodzimierza Wakara, działacza PSL „Wyzwolenie”. Projekt ten przewidywał możliwość przeprowadzenia referendum na poziomie samorządu lokalnego. Zgodnie z projektem, uchwały sejmiku gminy wymagałyby zatwierdzenia w drodze referendum przez mieszkańców

³ Niniejszy zarys nie omawia instytucji referendum lokalnego, pozostawiając ten temat osobnemu opracowaniu.

⁴ *Konstytucje polskie [T. II]* pod red. Mariana Kallasa, PWN, Warszawa 1990.

gminy. Również w drodze referendum rozstrzygane byłyby odwołania od decyzji sejmiku. Ponadto projekt przewidywał prawo do złożenia przez 500 tys. obywateli wniosku do Sejmu, z żądaniem ponownego poddania pod głosowanie uchwalonej ustawy bądź zarządzenia w tej sprawie referendum.

Instytucję referendum przewidywał również projekt konstytucji autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego, reprezentującego Związek Polskich Posłów Socjalistycznych (ZPPS). Zawierał on osobny rozdział o nazwie „Głosowanie ludowe”. Stanowiono w nim, że „każda ustawa i uchwała Sejmu może być poddana głosowaniu ludowemu” na mocy uchwały Sejmu, na życzenie Prezydenta i Rady Ministrów poparte przez co najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów, na życzenie Izby Pracy (wybieralny organ, reprezentujący w skali całego kraju interesy „ludzi pracy”) w przypadku ustaw dotyczących ochrony pracy i pracowników oraz „na żądanie przynajmniej 100 000 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze”.

Podczas prac nad projektem nowej konstytucji, kwestia ewentualnego zapisania w nim instytucji referendum wywołała spór polityczny pomiędzy lewicą a prawicą, podobnie jak spór wokół ustanowienia drugiej izby parlamentu – Senatu czy konstytucyjnego uregulowania stosunków Państwo-Kościół. Ostatecznie lewica ten spór przegrała. Przeciwnicy wprowadzenia do konstytucji mechanizmów demokracji bezpośredniej zwracali uwagę na nieracjonalność stosowania tej formy demokracji, mając przede wszystkim świadomość braku dostatecznie wykształconego społeczeństwa, podatnego na polityczne manipulacje oraz nieprzyzwyczajonego do bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy w państwie. Ostatecznie ta podstawowa forma wyrażania bezpośredniej woli przez obywateli nie znalazła uznania w ustroju prawnym II Rzeczypospolitej, nie przewidywała jej zarówno Konstytucja z 17 marca 1921 r. oraz zastępująca ją – Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.

Po II wojnie światowej w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy środkowo-wschodniej, nastąpiły radykalne zmiany polityczne. Ówczesną władzę współtworzyły ugrupowania lewicowe reprezentowane przez komunistów (PPR), socjalistów (PPS) oraz ludowców (PSL). Przy okazji toczonych między tymi ugrupowaniami rozmów i dyskusji na temat przyszłych wyborów do Sejmu Ustawodawczego ludowcy, w lutym 1946 r., zgłosili propozycję przeprowadzenia, jeszcze przed wyborami, „referendum ludowego” i wykorzystania go jako „namiastki wyborów”. Efektem międzypartyjnych uzgodnień było przyjęcie przez ówczesny tymczasowy parlament – Krajową Radę Narodową (KRN), pomimo braku odpowiednich podstaw konstytucyjnych, ustawy z dnia 27 kwietnia o głosowaniu ludowym. Dla ówczesnej władzy przeprowadzenie referendum miało na celu przede wszystkim odsunięcie w czasie terminu wyborów powszechnych oraz doprowadzenie do wewnętrznego rozbicia PSL – najsilniejszego wówczas ugrupowania opozycyjnego. Władzy zależało również na poznaniu rzeczywistej opinii obywateli o dokonywanych przemianach polityczno-gospodarczych i zorientowanie się w skali wpływów w społeczeństwie poszczególnych ugrupowań politycznych. Chciała ona jednocześnie pokazać, że społeczeństwo w sposób bezpośredni ma możliwość współdecydowania o najważniejszych sprawach ustrojowych. Referendum dotyczyło odpowiedzi na następujące pytania:

- *Czy jesteś za zniesieniem Senatu?*
- *Czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego zapoczątkowanego reformą rolną i unarodowieniem podstawowej gałęzi gospodarki krajowej z zachowaniem uprawnień inicjatywy prywatnej?*
- *Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?*

Jego przeprowadzenie zaplanowano na 30 czerwca 1946 roku. Postawione pytania w zręczny sposób unikały kwestii suwerenności. Głosowanie było testem dla PSL, które dla odróżnie-

nia od PPR i PPS, opowiedziało się za pozostawieniem Senatu, mimo iż w swoim programie faktycznie sprzeciwiało się jego istnieniu. Głosowanie odbywało się w napiętej politycznie i społecznie atmosferze. W komisjach wyborczych członkowie PSL byli zastraszeni, liczne były również informacje o fałszerstwach i manipulacjach związanych z głosowaniem. Według oficjalnych danych ogłoszonych 12 lipca 1946 r. przez Generalnego Komisarza Głosowania Ludowego wynik referendum wyglądał następująco: na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało 68% głosujących, na drugie – 77,2% i trzecie – 91,4%. Dane te znacznie różniły się od nieoficjalnych wyników, którymi dysponował PSL (na podstawie cząstkowych danych), co potwierdzili również badacze⁵, po 1989 r. zajmujący się historią najnowszą. Według tych danych na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało zaledwie 15,46% głosujących. Udostępnione w ostatnich latach do badań źródła archiwalne z Archiwum Akt Nowych oraz Departamentu V Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (MBP) nie pozostawiają wątpliwości, co do dokonanego wówczas fałszerstwa i jego skali. Zarówno z zestawień liczbowych i procentowych oraz informacji opisowych wynika jednoznacznie, że Polacy nie poparli dwóch pierwszych pytań referendum. Tylko pytanie trzecie uzyskało aprobatę głosujących. Na pierwsze pytanie referendum „tak” odpowiedziało 26,9% głosujących, na drugie – 42% i na trzecie – 66,9%. Skala fałszerstwa była znaczna, bowiem do rzeczywistych wyników referendum dopisano: do pierwszego pytania 41,1% odpowiedzi „tak”, do drugiego – 35% i do trzeciego – 24,5%.

Referendum zgodnie z zamierzeniami władzy odsunęło w czasie wybory do Sejmu, wzmocniło rządzących w ich walce z opozycją oraz, co bardzo istotne, zamknęło drogę do dwuizbowego parlamentu w powojennej Polsce.

Mimo spełnienia swojej instrumentalnej roli referendum nie zostało uregulowane w późniejszych przepisach konstytucyjnych. Jak się później okazało, w pierwszym 40-leciu powojennej Polski referendum z 1946 r. miało charakter incydentalny. Nie przewidywała tej formy głosowania ani tzw. Mała konstytucja z 1947 r. ani Konstytucja PRL z 1952 r. oraz kolejne jej zmiany, aż do roku 1987. Kryzys polityczny oraz społeczny, który narastał po stanie wojennym, zapewne spowodował, że w połowie lat osiemdziesiątych ówczesna władza poszukiwała pewnych sposobów i działań świadczących o dążeniu do „demokratyzacji” systemu politycznego. Pomimo, iż założenia projektu ustawy dotyczącego referendum zostały opracowane na jesieni 1983 r. pod patronatem prorządowej organizacji PRON (Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego) to właściwy projekt ustawy został skierowany do Sejmu dopiero na początku 1987 r.

Do porządku prawno-ustrojowego referendum zostało wprowadzone ustawą z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Celem tej nowelizacji było uzupełnienie dotychczasowej treści art. 2 Konstytucji o nowy ust. 3 o następującej treści: *Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje poprzez wyrażenie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa.* Jednocześnie z uchwaleniem zmiany Konstytucji, tego samego dnia Sejm przyjął ustawę o konsultacjach społecznych i referendum. Zgodnie z ustawą do udziału w referendum ogólnokrajowym uprawnieni byli *obywatele przebywający w kraju, posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu.* Przedmiotem referendum *mogą być poddane przez Sejm konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektów ustaw bądź uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa.* Organem decydującym o poddaniu określonej sprawy pod referendum był Sejm, który czynił to z inicjatywy własnej lub na wniosek Rady Państwa, Rady Ministrów oraz Krajowej Rady PRON. Decydował o tym na mocy uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

⁵ Osękowski Cz., *Referendum ludowe z 30 czerwca 1946 roku w Polsce i zniesienie Senatu*, referat wygłoszony na konferencji naukowej *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*, Warszawa, 11 grudnia 2012 r.

Na mocy powyższej ustawy 29 listopada 1987 zostało przeprowadzone referendum. Biorący w nim udział obywatele odpowiadali na dwa pytania, z których pierwsze dotyczyło zgody na realizację opracowanego przez ówczesny rząd programu reform gospodarczych, a drugie – akceptacji „polskiego modelu głębokiej demokracji życia politycznego”, mającego na celu umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem. Zamiarem władzy było zorientowanie się co do stopnia akceptacji społecznej wobec programu rządu oraz przejęcie przez nią inicjatywy politycznej, bez konieczności zawierania kompromisu z coraz mocniejszą, ale nadal nielegalną opozycją. Pytania, a zwłaszcza drugie z nich, zostały tak sformułowane, że trudno było na nie odpowiedzieć negatywnie. W związku z tym władze spodziewały się pozytywnego wyniku referendum, lecz ostatecznie, ku ich zaskoczeniu stało się inaczej. Zadecydowała o tym dość niska, jak na dotychczasowe doświadczenia PRL frekwencja, która wyniosła nieco ponad 67%. Pomimo iż na pierwsze pytanie „tak” odpowiedziało 66% głosujących, a na drugie – 69% referendum nie przyniosło spodziewanego rozstrzygnięcia, nie było wiążące. Bariere nie do pokonania stworzyła przyjęta we wspomnianej ustawie zasada, według której referendum ma moc wiążącą tylko wtedy, gdy na postawione w nim pytania w sposób zdecydowany „tak” lub „nie” odpowie bezwzględna większość uprawnionych do głosowania – a nie tylko samych głosujących. Powyższe wyniki należy zatem odnieść do ogółu uprawnionych i po takim przeliczeniu okazało się, że na pierwsze pytanie pozytywnie odpowiedziało 44,3% uprawnionych, a na drugie – 46,3%.

Mówiąc o instytucji referendum w polskim systemie prawnym po 1989 r. należy podkreślić, że ta forma demokracji bezpośredniej zapisana w przywołanej noweli konstytucyjnej z 1987 r. została utrzymana w kolejnych nowelizacjach Konstytucji – dwie z nich miały miejsce w 1989 r. – oraz w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. W tej ostatniej uzupełniono ogólną regulację dopuszczającą referendum, konkretyzując przedmiot referendum oraz podmioty uprawnione do jego zarządzenia. Zgodnie z nowelą referendum mogło zostać zarządzane przez Sejm w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów lub przez Prezydenta za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów, w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Już w pierwszych latach po przełomie politycznym 1989 r. w dyskusjach polityków, publicystów oraz konstytucjonalistów wielokrotnie podnoszona była tematyka referendum, które jak wyżej wspomniano miało już swoje ustrojowo-konstytucyjne umocowanie. Zastanawiano się nad samą ideą odwoływania się do tej formy demokracji bezpośredniej oraz występowano z konkretnymi propozycjami wykorzystania tej instytucji w bieżącej praktyce politycznej. W latach 1989-1991 do Sejmu X kadencji zgłoszonych zostało kilka projektów ustaw z propozycjami przeprowadzenia referendów dotyczących: przyszłości energetyki jądrowej, uchwalenia nowej konstytucji, istnienia Senatu, terminu nowych wyborów parlamentarnych, problematyki aborcji oraz reprivatyzacji. Referenda nie odbyły się, gdyż do końca tej kadencji Sejm nie zdołał rozpatrzyć tych projektów. W Sejmie I kadencji (1991-1993) problematyka aborcji pojawiła się ponownie w dwóch zgłoszonych projektach ustaw o referendum, których w tej kadencji również nie zdążono rozpatrzyć.

W tym okresie rozważano również potrzebę uchwalenia nowej ustawy o referendum, dostosowanej do zmienionych warunków ustrojowo-politycznych ukształtowanych przez treść tzw. Małej Konstytucji, czyli ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione akty prawne umożliwiały przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dwóch przypadkach. W pierwszym, z mocy ustawy, zarządzane byłoby referendum obliga-

toryjne i dotyczące przyjęcia nowej konstytucji oraz referendum fakultatywne, które mogłyby być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa”.

Prace nad nową ustawą o referendum rozpoczęły się w czerwcu 1994 r. na podstawie dwóch projektów poselskich autorstwa PSL i UP. Efektem rocznych prac nad nimi stała się ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum. Zgodnie z ustawą referendum w *sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa* mógł zarządzić Sejm w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent, za zgodą Senatu podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Decyzję o poddaniu określonej sprawy pod referendum podejmował Sejm z własnej inicjatywy oraz na wniosek Senatu, rządu oraz grupy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskali poparcie co najmniej 500 tys. osób posiadających czynne prawo wyborcze. Nieco inaczej wyglądała kwestia przeprowadzenia tzw. referendum konstytucyjnego. Ustawa konstytucyjna, po uchwaleniu jej przez Zgromadzenie Narodowe, została poddana pod referendum, które zarządził wyłącznie Prezydent RP. Istotnym zagadnieniem była kwestia oceny wyniku referendum. Ustawa różnicowała to w zależności od rodzaju referendum. Wynik referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu...” był wiążący wtedy, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. W przypadku zaś tzw. referendum konstytucyjnego, aby Konstytucja została przyjęta, musiała się za nią opowiedzieć większość biorących udział w głosowaniu. Podstawowe regulacje tej ustawy zostały implementowane do, omówionej w dalszej części, ustawy referendalnej z 2003 r. Skomentowano tam jedynie nowe rozwiązania w niej zawarte.

Pierwszym referendumentem jakie przeprowadzono po 1989 r. było tzw. referendum uwłaszczeniowe z 18 lutego 1996 r., zwane także ludowym. Zostało ono zainicjowane dwoma aktami prawnymi:

- zarządzeniem przez Prezydenta RP⁶ referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli, które nastąpiło po uzyskaniu zgody Senatu na jego zarządzenie. Pytanie referendalne brzmiało następująco: Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli? (94,54% na tak);
- uchwałą Sejmu⁷ w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego. W referendum obywatele mieli odpowiedzieć na cztery pytania:
 1. *Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego?* (92,89% na tak)
 2. *Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne?* (93,70% na tak)
 2. *Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?* (72,52% na nie)
 3. *Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?* (88,30% na tak).

Tak więc z prawnego punktu widzenia w dniu 18 lutego 1996 r. zostały zarządzane dwa odrębne referenda, które zostały przeprowadzone jednocześnie (tego samego dnia) i dotyczyły podobnej tematyki. Frekwencja wyniosła jednak niewiele ponad 32% uprawnionych do gło-

⁶ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz. U. Nr 138, poz. 685).

⁷ Uchwała Sejmu RP z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz. U. Nr 154, poz. 795).

sowania. Tym samym okazały się one nieważne, gdyż nie został spełniony ustawowy wymóg ponad 50% frekwencji. Należy przypuszczać, że tak niska frekwencja mogła być spowodowana, po pierwsze – brakiem przedreferendalnej, merytorycznej debaty jak też informacji co do celów i skutków referendum oraz skomplikowanym, niezrozumiałym dla wszystkich charakterem pytań. Po drugie – również brakiem w społeczeństwie ugruntowanej tradycji uczestniczenia w referendum oraz przeświadczenia o skuteczności realnego wpływania na sprawy ogólnokrajowe.

Niespełna rok później, 25 maja 1997 r., odbyło się kolejne ogólnokrajowe referendum, tym razem w sprawie przyjęcia nowej Konstytucji RP, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Zasady jej uchwalenia regulowała ustawa z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Referendum zostało zarządzane przez Prezydenta RP i miało charakter obligatoryjny. Zgodnie z art. 11 wspomnianej ustawy zatwierdzenie Konstytucji w referendum było niezbędną przesłanką jej wejścia w życie, przy czym głosowanie miało charakter rozstrzygający bez względu na liczbę uprawnionych, którzy wzięli w nim udział. Pytanie referendalne brzmiało następująco: *Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?*

W referendum wzięło udział niecałe 43% uprawnionych do głosowania. Za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej opowiedziało się 52,7% obywateli, zaś za jej odrzuceniem opowiedziało się 45,9%. Należy wspomnieć, iż przyjęcie Konstytucji, mimo frekwencji wynoszącej poniżej 50%, wzbudziło wiele kontrowersji, co przełożyło się na liczne protesty skierowane do Sądu Najwyższego przeciwko ważności referendum. Rozwiązanie, odnośnie wymogu frekwencji i związanej z nią ostatecznej oceny ważności referendum, które odróżniało tzw. referendum konstytucyjne od pozostałych rodzajów referendum ogólnokrajowego było rozwiązaniem świadomie przyjętym przez ustrojodawcę. Uznawano wtedy, że przyjęcie nowej konstytucji jest niezbędne i konieczne, jednocześnie zdając sobie sprawę z tego, iż osiągnięcie w referendum ponad 50% frekwencji jest mało realne.

Trzecie i zarazem ostatnie jak dotąd referendum ogólnokrajowe zostało przeprowadzone w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. Lecz zanim zostanie ono omówione, warto przypomnieć podstawowe regulacje obowiązującej Konstytucji, dotyczące tej instytucji oraz zwrócić uwagę na podstawowe zmiany wprowadzone nową ustawą o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r.

Zgodnie z Konstytucją przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być:

1. każda sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1),
2. przyjęcie ustawy nowelizującej Konstytucję, o ile jej postanowienia ingerują w treść jej Rozdziału I – „Rzeczpospolita”, Rozdziału II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz rozdziału XII – „Zmiana konstytucji” (art. 235 ust. 6),
3. niewystępująca dotychczas w polskim systemie prawnym, kwestia wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w drodze której następuje przekazanie międzynarodowej organizacji lub organowi kompetencji organów władzy państwowej, w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3).

W pierwszym przypadku, w odróżnieniu od pozostałych dwóch, przedmiotem głosowania nie może być problematyka już wcześniej uregulowana. Pod pojęciem *sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa* najczęściej rozumie się sprawy o znaczeniu ogólnym, wyznaczające określony kierunek, które konkretyzować mają późniejszą treść rozwiązań, podejmowanych przez uprawnione do tego organy. W dwóch pozostałych przypadkach przedmiotem referendum może być konkretny akt prawny uchwalony przez Sejm i Senat w postaci nowelizacji Konstytucji, bądź zawarta przez rząd umowa międzynarodowa, na ratyfikację której obywatele mają wyrazić zgodę w referendum.

Konieczność uchwalenia wspomnianej nowej ustawy o referendum wynikała z dwóch powodów. Dotychczasowa ustawa o referendum z 1995 r. uchwalona była przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, a co się z tym wiąże jej przepisy nie obejmowały swoim zakresem wszystkich przewidzianych w niej rodzajów referendum. Pierwszy z nich wiązał się więc z wymogiem dostosowania jej przepisów do treści Konstytucji z 1997 r. Dotyczyło to rozszerzenia zakresu przedmiotu referendum o dwa jego rodzaje, o których mowa we wspomnianych już art. 90 ust. 3 i 235 ust. 6 Konstytucji.

Drugim powodem było dostosowanie i ujednoczenie jej przepisów z ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczyło to spraw takich jak: funkcjonowanie organów do spraw referendum, kart do głosowania, przepisów karnych a także prowadzenie kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych.

Ponadto należy wspomnieć o nie mniej istotnych, nowych regulacjach wprowadzonych ustawą z 2003 r. Należą do nich w szczególności przepisy umożliwiające obywatelom polskim udział w referendum poza granicami kraju, dające możliwość przeprowadzenia dwudniowego referendum oraz głosowania w domach studenckich.

Na marginesie można pokusić się o stwierdzenie, że przepisy konstytucyjne wymusiły wprowadzenie odpowiednich regulacji w nowej ustawie o referendum, na podstawie których zostało przeprowadzone referendum z czerwca 2003 r. Nie ulega również wątpliwości, iż bezpośrednią przyczyną uchwalenia tej ustawy była zbliżająca się perspektywa przeprowadzenia referendum akcesyjnego.

Dnia 17 kwietnia 2003 r. Sejm podjął decyzję, że zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, w tym wypadku traktatu akcesyjnego, podejmie naród w referendum. Zostało ono przeprowadzone w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. Biorący w nim udział odpowiedzieli na następujące pytanie: *Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?* Na postawione pytanie twierdząco odpowiedziało 77,45% głosujących, przeciwnego zdania było 22,55%. Frekwencja wyniosła 58,85%. Zgodnie z ustawą, referendum jest wiążące, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. W tym wypadku wymóg ten został spełniony, a zdecydowana większość biorących udział w referendum wyraziła zgodę na przystąpienie Polski do UE. Należy zaznaczyć, że w sytuacji gdy frekwencja wyniosłaby poniżej 50%, wynik tego referendum nie byłby wiążący i Sejm musiałby ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy.

Jak już wspomniano referendum akcesyjne z 2003 r. było ostatnim z dotychczas przeprowadzonych, lecz od tego czasu miało miejsce szereg prób zainicjowania i przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.

W grudniu 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski zwrócił się do rządu oraz do Sejmu o zainicjowanie referendum ratyfikacyjnego w sprawie podpisanego 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie traktatu reformującego Unię Europejską. Zarówno rząd jak i Sejm nie podjął inicjatywy. Ostatecznie, proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego odbył się w trybie art. 90 Konstytucji RP. W dniu 28 lutego 2008 r. Sejm w stosownej uchwale wybrał ustawowy, a nie referendalny tryb wyrażenia zgody na ratyfikację wspomnianego traktatu przez Prezydenta RP.

W październiku 2008 r. Prezydent RP, zgodnie z art. 125 ust. 2 Konstytucji oraz art. 60 pkt 2 i art. 64 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym skierował do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia, wraz z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. W prezydenckim projekcie propozycja pytania referendalnego brzmiała następująco: *Czy wyraża*

Pani/Pan zgodę na komercjalizację placówek służby zdrowia, która umożliwi prywatyzację szpitali? Wniosek celem rozpatrzenia został skierowany do senackiej Komisji Zdrowia, która rekomendowała Izbie jego odrzucenie. Senat, po wielogodzinnej, burzliwej dyskusji, na 20. posiedzeniu w dniu 29 października 2008 r. przyjął uchwałę o nie wyrażeniu zgody na zarządzanie referendum przez Prezydenta.

15 października 2010 r. posłowie Prawa i Sprawiedliwości wnieśli do Sejmu projekt uchwały o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum w sprawie przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Zawarte w nim pytanie referendalne brzmiało następująco: *Czy jesteś za zmianą statusu prawnego Lasów Państwowych poprzez włączenie tego podmiotu do sektora finansów publicznych, zgodnie z propozycją Ministerstwa Finansów, co w konsekwencji doprowadzi do ich prywatyzacji?* W dniu 1 marca 2011 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu, lecz do końca kadencji nie został rozpatrzony.

Pod koniec kwietnia 2011 r. posłowie Prawa i Sprawiedliwości, przy okazji debaty w Sejmie nad wnioskiem o odwołanie ówczesnego ministra Skarbu Państwa, zapowiedzieli, że w wypadku nie zaprzestania, zdaniem PIS, prowadzonej przez ministerstwo „bezmyślnej i bezrefleksyjnej” polityki dotyczącej strategicznych spółek Skarbu Państwa, PIS zainicjuje akcję zbierania podpisów na rzecz przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum przeciwko prywatyzacji spółek strategicznych dla bezpieczeństwa państwa. Ostatecznie nie doszło do spełnienia tej zapowiedzi i w efekcie do przeprowadzenia referendum w tej sprawie.

W czerwcu 2011 r. posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej przedstawili projekt uchwały dotyczącej przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum, w którym Polacy mieliby odpowiedzieć na pytanie: *Czy wyraża Pani/Pan zgodę na zbudowanie elektrowni atomowej w Polsce?* W ocenie autorów uchwały, referendum, które ich zdaniem powinno odbyć się na jesieni, po wyborach parlamentarnych, „stworzyłoby warunki dla ogólnonarodowej debaty, w której zostaną przedstawione korzyści i zagrożenia związane z programem energetyki jądrowej, a także konsekwencje zaniechania tego programu”. Pomysł przeprowadzenia referendum w tej sprawie miał bezpośredni związek z uchwaleniem przez parlament nowelizacji ustawy – Prawo atomowe, której celem było wdrożenie do prawa krajowego postanowień dyrektywy Rady 2009/71/EURATOM z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych oraz stworzenie podstaw prawnych umożliwiających budowę na terenie Polski elektrowni jądrowych. Idea przeprowadzenia wspomnianego referendum nie znalazła jednak uznania u pozostałych ugrupowań parlamentarnych i ostatecznie wspomniane referendum nie zostało zarządzane i przeprowadzone.

W styczniu 2012 r. z obywatelską inicjatywą rozpisania ogólnokrajowego referendum w sprawie ewentualnej ratyfikacji, podpisanej przez Polskę umowy międzynarodowej ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement), wystąpiły niektóre środowiska obywatelskie (zwłaszcza studenckie) – inicjując akcję zbierania podpisów pod wnioskiem referendalnym, zawierającym następujące pytanie: *Czy jest Pani/Pan za ratyfikacją przez Polskę umowy Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)?* Umowa ta miałaby zobowiązywać jej sygnatariuszy do walki z łamaniem prawa własności intelektualnej oraz handlem z podrabianymi towarami w Internecie. Zdaniem inicjatorów akcji wspomniana umowa w imię walki z piractwem, może prowadzić do ograniczenia swobody Internetu poprzez blokowanie oraz cenzurowanie różnych treści w nim występujących. Podobną inicjatywę w tej sprawie podjęło Prawo i Sprawiedliwość zapowiadając złożenie w Sejmie stosowanego wniosku o przeprowadzenie referendum. Ostatecznie nie doszło jednak do rozpisania oraz przeprowadzenia referendum wobec faktu zdecydowanego odrzucenia umowy ACTA przez Parlament Europejski w lipcu tego roku. Europejscy parlamentarzyści uznali, że własność intelektualna nie może być egzekwowana z naruszeniem podstawowych zasad gwarantujących wolny i otwarty Internet.

W połowie grudnia 2011 r. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” podjęła uchwałę o podjęciu działań mających na celu wniesienie do Sejmu obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum, zapowiadanej przez rząd, sprawy podniesienia wieku emerytalnego do 67 roku życia. „Solidarność” chciała, aby w referendum Polacy odpowiedzieli na pytanie, czy są za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego, czyli 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Pod wnioskiem o referendum, do końca lutego złożono w Sejmie ok. 1,4 mln podpisów. Ostatecznie w marcu 2012 r. Sejm odrzucił wspomniany wniosek nie zarządzając tym samym referendum w tej sprawie.

Wreszcie należy wspomnieć o ostatniej, jak dotychczas, próbie zasygnalizowania potrzeby przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Dotyczyło to kwestii przyszłego, ewentualnego przystąpienia Polski do strefy euro, tematu stale obecnego w szerokiej debacie publicznej. W połowie czerwca 2012 r. z inicjatywą w tej sprawie wystąpili posłowie Solidarnej Polski zapowiadając złożenie w Sejmie stosownej uchwały zawierającej apel o podjęcie tego rodzaju decyzji w drodze ogólnokrajowego referendum. Zdaniem inicjatorów decyzja o przyjęciu wspólnej waluty oraz o uczestniczeniu przez Polskę w tzw. pakcie fiskalnym ma poważne znaczenie gospodarcze i społeczne i powinna być podjęta wyłącznie po uzyskaniu na to zgody, wyrażonej przez społeczeństwo w referendum. Na ten temat wypowiedział się również przewodniczący NSZZ „Solidarność”, zapowiadając podobną inicjatywę związku w tej sprawie. Dotychczas nie zostały one formalnie podjęte. Rząd opowiedział się przeciwko, przypominając, że referendum w tej sprawie pośrednio już się odbyło, ponieważ wraz z wejściem do Unii Europejskiej w następstwie referendum akcesyjnego w 2003 r., Polska zobowiązała się również do przyjęcia w przyszłości, wspólnej waluty.

3. Uwagi końcowe

Wydaje się, że powyższe opracowanie w zarysie omawiające instytucję referendum nie byłoby pełne, gdyby w jego podsumowaniu nie przedstawiono argumentów za i przeciw. Jak w każdej wymianie poglądów, w tym przypadku mającej charakter prawno – ustrojowy czy też politologiczny, zarówno racje przedstawiane i formułowane przez zwolenników tej formy demokracji bezpośredniej, jak i zdania przeciwników mają istotne znaczenie. Umożliwiają bowiem właściwą orientację co do potencjalnych wad oraz zalet referendum. Może to z kolei pozwolić na prawotwórczą refleksję ustrojodawcy nakierowaną na stworzenie jak najdoskonalszych podstaw funkcjonowania tej instytucji.

Zwolennicy referendum przedstawiają następujące argumenty:

- referendum zapewnia możliwość wypowiedzenia się (wyrażenia swego zdania czy wyrażenia woli) przez członków określonej społeczności (uprawnieni obywatele kraju lub członkowie lokalnej społeczności) poprzez zajęcie konkretnego stanowiska wobec problematyki będącej treścią pytania referendalnego,
- głosowanie powszechne w referendum wzmacnia demokratyczną legitymację suwerena (lud, Naród) dla podejmowanych decyzji państwowych; potwierdza jego rolę jako źródła legitymizacji decyzji politycznych,
- referendum umożliwia podejmowanie przez suwerena (lud, Naród) rozstrzygnięć w sprawach publicznych, w sposób jawny, bez pośrednictwa elit politycznych,
- referendum stwarza suwerenowi możliwość osobistego udziału w sprawowaniu władzy, wpływu na funkcjonowanie państwa, a także ograniczenie wszechwładności parlamentu, w szczególności w zakresie realizacji partykularnych interesów określonych ugrupowań politycznych.

Przeciwnicy referendum odpowiadają na to:

- odwoływanie się do referendum prowadzi do powstania niespójności w prawie,
- osłabia szacunek obywateli do rządów przedstawicielskich, jest swoistym wotum nieufności wobec działań (na forum parlamentu) podejmowanych przez demokratycznie wybranych przedstawicieli,
- jest czasochłonne, przewleka proces decyzyjny,
- jego organizacja i przeprowadzenie łączy się w wysokimi kosztami,
- brak społecznego rozeznania w przedmiocie głosowania, wynikający z braku wiedzy merytorycznej. Wiąże się z tym możliwa podatność na manipulację w ramach kampanii referendalnej, co w efekcie może nie sprzyjać obiektywnemu rozpatrzeniu problemu i podjęciu przemyślanej decyzji,
- każde głosownie referendalne może przerodzić się w swoisty sondaż popularności a nie merytoryczne rozstrzygnięcie istotnej kwestii (o znaczeniu ogólnokrajowym lub lokalnym), podniesionej w referendum,
- bierność i pasywność obywateli, ich niechęć do udziału w politycznych przedsięwzięciach zazwyczaj skutkująca niską frekwencją.

Podsumowując powyższy zarys można pokusić się o ogólne stwierdzenie, że referendum – jako podstawowy instrument demokracji bezpośredniej – stanowi bez wątpienia najpełniejszą formę demokracji, ucieleśniającą ideę udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Jednak jak pokazują dotychczasowe polskie doświadczenia, referenda, w tym ogólnokrajowe, stanowią jedynie formę uzupełniającą sprawowanie władzy przez suwerena, pierwszeństwo pozostawiając jego przedstawicielom reprezentowanym w parlamencie.

Wybrane źródła:

- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996,
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005,
- Jajecznik K., *Wizja Polski Ludowej w projekcie konstytucji Włodzimierza Wakara*, Społeczeństwo i Polityka, Nr 3(8)/2006,
- Konstytucje polskie. Studium monograficzne dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. Mariana Kallasa, PWN, Warszawa 1990,
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008,
- Niedziałkowski M., *O demokracji i parlamentaryzmie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996,
- Osekowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000,
- Piasecki A., *Referenda w III RP*, PWN, Warszawa 2005,
- Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [T. 1-2]*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920,
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

