

**Piotr Uziębło<sup>1</sup>**

## **Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach**

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, referendum, wynik referendum, skutki referendum

**Keywords:** direct democracy, referendum, the result of the referendum, the effects of the referendum

### **Streszczenie**

W niniejszym artykule Autor skoncentrował się na analizie konsekwencji rozstrzygnięć referendalnych na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, w tym również na sposobie ich implementacji do porządku prawnego, w przypadku konieczności podjęcia tego typu działań. Wskazuje on, że istotną komplikacją związaną z realizacją wyniku referendum jest brak ustaw referendalnych w polskim porządku ustrojowym, a także nieprecyzyjne regulacje wynikające z ustawy o referendum ogólnokrajowym. Uznaje on również, że warto zastanowić się nad określeniem progu wiążącego charakteru referendum w oparciu o poziom poparcia dla zwycięskiego rozwiązania. Zapobiegałoby to taktycznej absencji, która w obecnych warunkach może prowadzić do braku wiążącego charakteru takiego referendum. Niebezpieczeństwo rodzi też brak karencji, która niepozwalalaby przez określony czas na dokonywanie zmian naruszających rozstrzygnięcie referendalne. Stwarza to bowiem istotną fikcję ostateczności skutku takiego referendum.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-2473-9240, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: piotr.uzieblo@ug.edu.pl.

**Abstract****Referendum and What's Next?  
On the Result of the Nationwide Referendum and Its Effects**

In this article, the Author focused on analyzing the consequences of referendum decisions on the basis of Polish constitutional law, including the manner of their implementation into the Polish legal order, if such actions are necessary. He indicates that a significant complication related to the implementation of the referendum result is the inability to directly adopt laws in a referendum in the Polish political system, as well as imprecise regulations contained in the Act on National Referendum. He also states that it is worth considering to define the threshold for the binding nature of the referendum on the basis of the level of support for the winning solution instead of the turnout in the popular vote. This would prevent the tactical absence, which under current conditions may lead to the lack of binding nature of such referendum. The danger is also caused by the lack of a grace period that would not allow for a specified period of time to implement legislative amendments violating the referendum result. This creates an essential fiction of the final result of such a referendum.

✱

Institucja referendum ogólnokrajowego jest instrumentem, który na stałe wpisał się już w ramy współczesnych systemów ustrojowych państw demokratycznych. W zasadzie trudno byłoby wskazać państwa, które nie zawierają podstaw prawnych do jego przeprowadzenia, choć oczywiście bardzo różne są odmiany referendów w nich występujących, a także konsekwencje jego przeprowadzenia. Szczególnie otwarte na ten mechanizm partycypacji obywatelskiej są ustawy zasadnicze uchwalane w ostatnich kilkudziesięciu latach, co zresztą również doskonale widoczne jest na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.<sup>2</sup> Nie znaczy to – jak w przypadku polskiej ustawy zasadniczej – że partycypacja jest lub będzie alternatywą dla zasady reprezentacji<sup>3</sup>. Pomi-

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

<sup>3</sup> Zob. A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX, s. 310.

mo takiej prawidłowości pojawia się istotne pytanie dotyczące tego, co dzieje się z rozstrzygnięciem referendalnym i jego implementacją. W niniejszym opracowaniu skoncentruję się na konsekwencjach rozstrzygnięć referendalnych na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, w tym również na sposobie ich implementacji do porządku prawnego, w przypadku konieczności podjęcia tego typu działań.

Na wstępie konieczne jest jednak poczynienie kilku uwag wprowadzających. Jak już wspomniałem powyżej, referendum, podobnie jak i inne mechanizmy bezpośredniej partycypacji uzupełniają jedynie zasadę ustrojową jaką jest zasada przedstawicielstwa. Wynika to nie tylko z ukształtowania art. 4 ust. 2 Konstytucji RP<sup>4</sup>, ale również z praktyki ustrojowej. Dlatego też wykonywanie woli suwerena wyrażonej w głosowaniu ludowym ma charakter ekstraordynaryjny, stosowany incydentalnie. Zresztą w dużej mierze jest to wynikiem pozbawienia grupy wyborców możliwości skutecznego, samodzielnego doprowadzenia do przeprowadzenia referendum<sup>5</sup>. Namiastka ludowej inicjatywy referendalnej, w postaci możliwości zgłoszenia do Sejmu wniosku o przeprowadzenie referendum ma bowiem postać fasadową, która nigdy nie doprowadziła do zarządzania głosowania ludowego przez pierwszą izbę polskiego parlamentu.

Podkreślić też trzeba, że instytucja referendum ogólnokrajowego nie ma w Rzeczypospolitej Polskiej charakteru jednorodnego. Występują bowiem jego trzy rodzaje, lecz w niniejszym opracowaniu skoncentruję się na podstawnym z nich, a mianowicie na referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, uregulowanym w art. 125 ustawy zasadniczej<sup>6</sup>. Jest to referendum zarządzane przez Sejm działający z własnej inicjatywy, względnie na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy co najmniej 500 tysięcy obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu RP lub przez

<sup>4</sup> K. Działocha, *Uwaga 19 do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 222; E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 144.

<sup>5</sup> Zob. więcej: P. Uziębło, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 62–63.

<sup>6</sup> Pozostałe to referendum akcesyjne i referendum zatwierdzające zmiany do Konstytucji RP.

Prezydenta. W tym ostatnim przypadku konieczne jest jednak uzyskanie zgody Senatu, co oznacza, że druga izba polskiego parlamentu może w sposób skuteczny zablokować przeprowadzenie takiego głosowania ludowego, nie mając jednak możliwość samodzielnego modyfikowania treści postanowienia Prezydenta<sup>7</sup>. Nie analizując problemu rozumienia pojęcia „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”, co zresztą było przedmiotem obszernych badań doktrynalnych, godzi się zauważyć, że o zaliczeniu przedmiotu referendum do spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa decyduje *de facto* podmiot, który referendum zarządza, a w przypadku referendum zarządzanego przez Prezydenta dodatkowo podlega to również ocenie Senatu. Nie można też pominąć faktu, że głosowanie takie nie może dotyczyć spraw, które mogłyby spowodować rozstrzygnięcie stojące w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji RP.

Analizę skutków referendum ogólnokrajowego o szczególnym znaczeniu dla państwa należy zacząć od stwierdzenia, że Konstytucja RP jest w tej mierze lakoniczna, ograniczając się do wskazania w art. 125 ust. 1, że „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”, bez wyraźnego określenia konsekwencji owego, wiążącego charakteru głosowania ludowego<sup>8</sup>. W efekcie stwierdzenie powyższe powoduje szereg pytań i problemów praktycznych dotyczących skutku referendum, w tym też wprowadzenia w życie samego wyniku oraz dokonania interpretacji takiego rozstrzygnięcia.

Na wstępie zastanowić się trzeba, czy ustrojodawca w sposób właściwy określił warunki, które muszą być spełnione, aby wynik referendum był wiążący. Z pozoru mogłoby się wydawać, że wymaganie udziału ponad połowy uprawnionych, jest rozwiązaniem uzasadnionym, gdyż w takim przypadku w procedurze podejmowania decyzji uczestniczy większość członków zbiorowego podmiotu suwerenności<sup>9</sup>. Szczegółowa analiza tej regulacji mnoży

<sup>7</sup> P. Uziębło, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 443–444.

<sup>8</sup> Por. B. Naleziński, *Uwaga 35 do art. 125*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 561.

<sup>9</sup> Występują jednak niższe progi frekwencyjne dla ważności referendum, np. w Kostaryce jest to 30% obywateli ujętych w spisach wyborców, zob. D. Zovatto, *Las instituciones de democ-*

wszakże wątpliwości. Jeśli bowiem w głosowaniu wzięło udział 51% uprawnionych, a odpowiedź pozytywną udzieliło 51% głosujących, którzy oddali głosy ważne wynik jest wiążący. Natomiast przy frekwencji na poziomie 49% głosujących i jednoczesnym pozytywnym głosowaniu przez 90% oddających głosy wiążące już nie jest. W praktyce dochodzi do sytuacji, że wiążące będzie rozstrzygnięcie, za którym opowiedziało się 26,01% wszystkich wyborów, zaś niewiążące takie, które zostało poparte przez 44,1% uprawnionych. Tym samym więc trudno uznać, że obecna regulacja jest racjonalna. W mojej ocenie zdecydowanie właściwszym byłoby więc odejście od wymogu frekwencji, a wprowadzenie wymaganego progu poparcia dla zwycięskiego rozwiązania<sup>10</sup>, chociażby takiego, w którym wynik byłby wiążący, gdy rozwiązanie z największą liczbą głosów uzyska poparcie co najmniej 30% uprawnionych do głosowania<sup>11</sup>. Nie uważam natomiast za właściwe zniesienie wymagań frekwencyjnych w sposób całkowity, gdyż rodziłoby to ryzyko, że w kwestiach, które nie są społecznie nośne, przyjmowanie rozwiązań następowałoby przez wyraźną mniejszość<sup>12</sup>.

Tak określony próg wiążącego skutku ma jeszcze jedną zaletę, gdyż zniechęca do absencji referendalnej. Obecne rozwiązanie powoduje, że zwolennicy rozwiązań, które nie mają szans na wygranie głosowania ludowego są demobilizowani, gdyż zdają sobie sprawę, że zablokowanie możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy frekwencje nie osiągnie wymaganego poziomu. Widać to doskonale w referendach odwoławczych na poziomie samorządowym, gdzie zainteresowani właśnie wzywają od absencji. W przypadku

---

*racia directa*, [w:] *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, red. D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, Mexico 2007, s. 139.

<sup>10</sup> Podobna regulacja obowiązywała na Węgrzech, gdzie referendum było wiążące, gdy na zwycięskim rozwiązaniem opowiedziało się co najmniej 25% wszystkich uprawnionych do głosowania; zob. art. 28c ust. 6 *Konstytucji Węgier*, tłum. H. Donath, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> Inne rozwiązanie proponuje T. Adam, postulując powiązanie progu frekwencyjnego z frekwencją z wyborów poprzedzających głosowanie ludowe, podobnie jak ma to miejsce na Łotwie, gdzie wymagana frekwencja powinna być na poziomie co najmniej połowy osób głosujących w poprzedzających je wyborach do Saeima, zob. T. Adam, *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkievicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 13.

<sup>12</sup> Odmienne A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 290.

progu powiązanego z minimalnym poparciem bojkot referendum nie jest w stanie zablokować ewentualnego zwycięstwa jednej z opcji. Rozwiązanie takie – z punktu widzenia socjologicznego – ma też inny walor, związany z budowaniem postaw obywatelskich, pokazując siłę głosu wyborcy, a nie siłę jego bierności<sup>13</sup>.

Kolejna kwestia dotyczy już implementacji wyniku głosowania ludowego. Teoretycznie najlepszym rozwiązaniem – patrząc na nie z perspektywy wyborców – byłoby wprowadzenie ustawy referendalnej. W takim przypadku uchwalenie ustawy następowaloby w drodze głosowania ludowego<sup>14</sup>, nie rodząc wątpliwości co do tego, czy przyjęte później rozwiązania realizowały wolę zbiorowego podmiotu suwerenności czy też ją wypaczyły<sup>15</sup>. Na gruncie polskim w obecnym stanie prawnym ustawy referendalne jednak nie występują. Konstytucja przewiduje bowiem monopol parlamentu w zakresie stanowienia ustaw, z jedynym wyjątkiem w postaci rozporządzenia z mocą ustawy, które może być wydawane wyłącznie w czasie trwania stanu wojennego przez Prezydenta działającego na wniosek Rady Ministrów, o ile Sejm i Senat nie mogą zebrać się w tym czasie na posiedzenie. Z racji jednak tego, że nie ma w Polsce tradycji ustrojowej związanej z występowaniem ustaw referendalnych, trudno byłoby wyobrazić sobie ich wprowadzenia do porządku konstytucyjnego, choć nie mam wątpliwości, że mogłyby one rozwiązać problem nienależytej implementacji wyniku głosowania ludowego.

Jeszcze większe ryzyko braku właściwej realizacji wyniku referendum pojawia się w przypadku referendum wariantowego, gdzie możliwości manipulowania jego wynikami są znaczne, chociażby poprzez multiplikowanie w odpowiedziach kilku zbliżonych do siebie wariantów w celu zapewnienia

---

<sup>13</sup> Zgodzić się trzeba z M.M. Wiszowatym, że obecny próg frekwencyjny promuje biernych obywateli, zob. M.M. Wiszowaty, *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendum zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 127.

<sup>14</sup> A. Szmyt uznaje, że w tym wypadku mamy do czynienia z ustawą referendalną *sensu stricto*, zob. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 54.

<sup>15</sup> M.M. Wiszowaty, *op.cit.*, s. 127.

najwyższego poparcia dla innego z wariantów, który nie cieszy się poparciem większości wyborców<sup>16</sup>. W takiej sytuacji zwycięski wariant może uzyskać mniej, a nawet znacząco mniej głosów za niż suma głosów na inne, zbliżone do siebie warianty. Co prawda, w Polsce nie odbyło się dotychczas głosowanie w tej formule, jednak nie jest wykluczone, że może ono służyć do legitymizowania działań, które nie cieszą się dostatecznym poparciem społecznym, a uzyskanie przez takie rozwiązania bezpośredniej legitymacji społecznej stanowiłoby istotny argument w dyskusji politycznej.

Jak już jednak wspominałem wprowadzenie ustaw referendalnych do polskiej konstytucji należy jedynie do sfery postulatycznej. Natomiast implementacja wyniku referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa do systemu prawnego ma już znaczenie nie tylko teoretyczne, ale także praktyczne. Zgodnie z art. 125 Konstytucji wynik takiego referendum jest wiążący, gdy wzięła w nim udział „więcej niż połowa uprawnionych do głosowania”. W przypadku referendum, w którym wyborcy odpowiadają na zadane pytanie możliwe są więc dwa rozstrzygnięcia. Jeśli na dane pytanie padnie większość głosów przeciw, to sprawa jest oczywista. Proponowane rozwiązanie zostaje w takim przypadku odrzucone i tym samym nie są podejmowane żadne działania, które miałyby doprowadzić do jego realizacji. Zupełnie inaczej wygląda natomiast sytuacja, jeśli większość wyborców, która oddała głos ważny opowie się za przyjęciem danego rozwiązania. W takim przypadku konieczne staje się podjęcie działań przez właściwe organy władzy publicznej, zmierzające do wprowadzenia w życie wyniku referendum, jako że – co wspominałem było powyżej – nie występuje w Polsce możliwość bezpośredniego uchwalania aktów normatywnych, w tym ustaw w drodze głosowania ludowego. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku głosowania wariantowego. Zwycięski wariant, a więc ten, który uzyskał największą liczbę głosów spośród wariantów przedstawionych na karcie referendalnej powinien zostać wprowadzony w życie.

Problem implementacji wyniku referendum nie został rozstrzygnięty na poziomie ustawy zasadniczej. Zresztą także regulacja ustawowa jest w tej mierze lakoniczna i niejednoznaczna. Przepis art. 67 ustawy o referendum ogólnokra-

---

<sup>16</sup> Por. A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 31–32.

jowym<sup>17</sup> stwierdza jedynie, że „właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie ma wątpliwości, że użycie trybu oznajmującego powoduje, że organy te muszą owe działania podjąć<sup>18</sup>. Bardziej skomplikowana sprawa dotyczy terminu na wdrożenie takich rozwiązań. Co prawda ustawodawca wskazał, że powyższe działania powinny zostać pojęte niezwłocznie, jednakże w dalszej części tego przepisu wyraźnie został wskazany termin graniczny związany z zakończeniem prac nad realizacją wyniku referendum. Jest to 60 dni od ogłoszenia uchwały SN o ważności referendum. Biorąc pod uwagę czas, który musi upłynąć od przeprowadzenia referendum do podjęcia niniejszej uchwały, trzeba przyznać, że organy takie mają stosunkowo długi czas na wprowadzenie w życie rozwiązań zapewniających realizację tego wyniku, przynajmniej w przypadku, gdy może to być dokonane za pomocą innych aktów niż akty normatywne. Sąd Najwyższy podejmuje bowiem uchwałę o ważności referendum nie później niż w 60 dniu od dnia ogłoszenia wyniku referendum, co oznacza, że implementacja rozstrzygnięcia referendalnego może trwać nawet do czterech miesięcy.

Znacznie bardziej skomplikowana sprawa pojawia się w przypadku konieczności wydania stosownych aktów normatywnych, w szczególności przyjęcia ustawy. W przypadku bowiem podjęcia ingerencji na poziomie rozporządzenia, ich wydanie leży w gestii konkretnego organu. Nawet jeśli jest nim Rada Ministrów, która posiada skomplikowany tryb wydawania rozporządzeń, związany z wystąpieniem kilku etapów ich tworzenia, to pomijając ewentualne konsultacje społeczne, zmieszczenie się w rzezonym terminie nie jest problemem, tym bardziej, że można uznać, iż w tym wypadku spełnione zostały warunki pozwalające na wykorzystanie trybu odrębnego, w którym „gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej roz-

---

<sup>17</sup> Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawodawca nie przewidział jednak sankcji za brak podjęcia owych działań, zob. J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 243.



strzygnięcia przez Radę Ministrów”, projekt może być rozpatrywany nawet gdy nie spełnia wymogów określonych regulaminem lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności z tego regulaminu wynikających<sup>19</sup>. Wprowadzenie w życie rozwiązań, które będą realizowały wynik takiego referendum może być bowiem uznane zarówno za kwestię priorytetową merytorycznie, jak i formalnie.

Zdecydowanie najbardziej kłopotliwe staje się zrealizowanie wyniku referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa w sytuacji, w której niezbędne staje się uchwalenie ustawy. W tym przypadku pojawia się bowiem cały szereg problemów wynikających z rozbudowanej procedury ustawodawczej. Pierwszy z nich dotyczy podmiotu, który miałby wykonać inicjatywę ustawodawczą w tej sprawie. Ustawa nie przesądza tego, poprzestając na wskazaniu, że powinny być to właściwe organy państwowe<sup>20</sup>. Teoretycznie można byłoby przyjąć, że najbardziej uzasadnione byłoby przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym przygotowanie takiego projektu zostanie powierzone organowi, który zarządził referendum. W przypadku zarządzenia go przez Prezydenta sprawa byłaby jednoznaczna i nie wymagająca głębszej analizy<sup>21</sup>. Natomiast, gdy podmiotem zarządzającym jest Sejm, inicjatywa taka winna zostać wykonana przez właściwą komisję sejmową lub grupę posłów. Nie ma jednak żadnych mechanizmów, które gwarantowałyby, że podmioty te skorzystają z inicjatywy ustawodawczej, ani żadnych środków dyscyplinujących te podmioty. Drugim możliwym do przyjęcia rozwiązaniem jest uznanie, że inicjatywa ustawodawcza realizująca wynik referendum powinna być podjęta przez Radę Ministrów<sup>22</sup>. Przemawiają za tym

---

<sup>19</sup> Zob. § 99 pkt. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1006 ze zm.).

<sup>20</sup> W przypadku inicjatywy ustawodawczej obowiązek ten z pewnością nie dotyczy więc grupy obywateli, tak P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 154.

<sup>21</sup> W przypadku braku takiego działania, trudno jednak wyobrazić sobie pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za takie zaniechanie, zob. więcej A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 89.

<sup>22</sup> Podobnie M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 103.

co najmniej trzy istotne argumenty<sup>23</sup>. Pierwszy z nich wiąże się z praktyką ustrojową w RP, gdzie zdecydowaną większość projektów stanowią projekty rządowe. Drugi argument wynika z przyczyn merytorycznych. Otóż właśnie Rada Ministrów dysponuje najbardziej profesjonalnym aparatem, który może przygotować projekt w pełni oddający wolę suwerena, z Rządowym Centrum Legislacji na czele. Wreszcie po trzecie, to właśnie Rada Ministrów może opatrzyć projekt (i to wyłącznie swój własny) klauzulą pilności, która może stanowić swoistą gwarancję dochowania terminu ustawowego. Ścieżka związana z inicjatywą Rady Ministrów ma też – co oczywiste – pewne istotne wady. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez rząd jest bowiem najbardziej sformalizowane, co może powodować, że rządowy etap przygotowywania projektu zajmie większość czasu, który ustawodawca przewidział na realizację wyniku referendum. Ponadto również istnieje ryzyko, że rząd będzie starał się tak skonstruować projekt, aby nie stał on w sprzeczności z założeniami polityki rządu. Skutkiem tego może być jednak niepełne, a czasami nawet minimalne, oddanie w treści projektu idei, która wynikała z pytania referendalnego. Jest to tym bardziej możliwe, że z reguły pytania referendalne, które nie są powiązane z konkretnym projektem, pozwalają na ich stosunkowo szeroką interpretację. W efekcie godzi się przyjąć, że nieprecyzyjność art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym prowadzi do wniosku, że każdy z podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą może wnieść do Sejmu swój własny projekt, który w ocenie wnioskodawcy będzie miał na celu wprowadzenia do porządku prawnego rozwiązania przyjętego w głosowaniu ludowym<sup>24</sup>.

Drugi problem dotyczy już przebiegu samych prac parlamentarnych, przede wszystkim tych, które mają miejsce w Sejmie. Pomimo tego, że zdarzają się sytuacje, w których prace parlamentarne trwają kilka dni, a nawet kilkadziesiąt godzin, postrzegać je trzeba raczej jako patologię parlamentarną, a nie właściwy sposób rozpatrywania projektu ustawy. Konieczne jest bowiem takie dopracowanie jej tekstu, przede wszystkim w pracach komisji, aby nie tylko proponowane rozwiązania były spójne wewnętrznie i efektywne, ale także koherentne z całym porządkiem prawnym. Biorąc pod uwagę konieczność wcześniejszego przygotowania projektu ustawy implementującej wynik refe-

<sup>23</sup> Por. T. Adam, *op.cit.*, s. 16.

<sup>24</sup> Por. D. Dudek, *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 176.

rendum, co też powoduje upływ czasu, to okres prac parlamentarnych nie będzie mógł być uznany za szczególnie długi<sup>25</sup>.

Dodać trzeba, że ustawy termin na wydanie ustawy realizującej wynik referendum ma instrukcyjny charakter, nie rodząc dla żadnego podmiotu negatywnych konsekwencji jego niezrealizowania, co zresztą również zasługuje na negatywną ocenę. Przede wszystkim nie trudno byłoby przyjąć, że można w tym wypadku podjąć próbę zastosowania odpowiedzialności cywilnej z tytułu zaniechania prawodawczego<sup>26</sup>. Co prawda, przepis art. 417<sup>1</sup> § 4 kodeksu cywilnego<sup>27</sup> stanowi, że „jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody”, to jednak jego zastosowanie rodzi dwie, istotne trudności. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy w przypadku art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym może przesądzać o istnieniu obowiązku wydania danego aktu. Nawet jeśli przyjąć, że rodzi on obowiązek wydania ustawy implementującej wynik referendum, co nie jest takie oczywiste z racji pierwszej części tego przepisu, w którym jest mowa o podjęciu czynności, której zwieńczeniem będzie podjęcie stosownej ustawy, to istnieje jeszcze drugi problem związany z koniecznością wykazania szkody przez osobę zainteresowaną. Szkoda taka musi mieć już charakter realny, a nie potencjalny i wiązać się z naruszeniem interesu, który jest interesem osobistym, wpływającym na sytuację prawną osoby skarżącej. W efekcie odpowiedzialność ta będzie miała charakter zindywidualizowany, a nie generalny, związany z negatywnymi konsekwencjami społecznymi braku realizacji woli zbiorowego podmiotu suwerenności wyrażonej w głosowaniu ludowym. Pomimo wskazanych powyżej wątpliwości podjęcie próby występowania z takimi roszczeniami skierowanymi do Skarbu Państwa można byłoby uznać jako działanie w interesie społecznym.

Nie ma natomiast możliwości poszukiwania innych dróg odpowiedzialności prawnej. Nie występuje bowiem żadna penalizacja braku podjęcia

---

<sup>25</sup> Dodatkowe ryzyko powstaje w sytuacji, w której referendum odbędzie się pod koniec kadencji, gdyż zastosowanie może znaleźć zasada dyskontynuacji prac parlamentu, zob. T. Adam, s. 18–19; A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, op.cit., s. 140.

<sup>26</sup> Zob. P. Winczorek, op.cit., s. 156.

<sup>27</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145).

działalności w sferze ustawodawstwa. Podobnie trudno byłoby przewidywać w tym wypadku odpowiedzialność dyscyplinarną czy też pracowniczą. Wreszcie nie ma też podstaw prawnych, aby w stosunku do posłów i senatorów, którzy przecież są członkami organów władzy ustawodawczej, skorzystać z odpowiedzialności regulaminowej, gdyż ta w sposób precyzyjny określona została w regulaminach: Sejmu i Senatu. Zresztą odpowiedzialność za głosowania w izbie naruszałaby konstrukcję mandatu wolnego, która została w Polsce przyjęta, a ponadto naruszałaby immunitet materialnych parlamentarzystów, który wyłącza odpowiedzialność za działania związane z wykonywaniem mandatu, w tym za głosowania. Mówienie o naruszeniu w tym wypadku praw osób trzecich byłoby niemożliwe, gdyż do tego konieczna byłaby identyfikacja takich osób, co w tym wypadku nie może mieć miejsca<sup>28</sup>.

Trzecia kwestia wiąże się już z problemem rzeczywistego uwzględniania woli suwerena w takiej ustawie. Zadane w referendum pytanie lub pytania nie zawsze są na tyle precyzyjne, że pozwalają w pełni dekodować wolę zbiorowego podmiotu suwerenności. Zresztą mieliśmy takie przypadki również na gruncie polskiego konstytucjonalizmu, Najlepszym tego przykładem były chociażby pytania z tak zwanego referendum uwłaszczeniowego z 1996 r. czy referendum zarządzanego przez Prezydenta RP w 2015 r. W efekcie może się bowiem okazać, że prowadząc prace ustawodawcze posłowie będą starali się nadać ustawie taki kształt, który będzie najbardziej korzystny dla ich wizji politycznej, a tym samym nie dojdzie do pełnego odwzorowania woli zbiorowego podmiotu suwerenności. Zapobieżenie tego typu sytuacjom nie jest możliwe na gruncie aktualnego stanu prawnego<sup>29</sup>.

Kolejną słabością przyjętej regulacji prawnej jest brak tak zwanej karencji, a więc okresu przez który organy państwowe są związane wynikiem referendum. Regulacja taka występowała w ustawodawstwie polskim do 2003 r.,

---

<sup>28</sup> Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 341; K. Grajewski, *Uwaga 4 do art. 6a*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 82–83.

<sup>29</sup> M. Jabłoński – pośrednio – wskazuje na potrzebę doprecyzowania procedury ustawodawczej pod kątem ustaw wykonujących rozstrzygnięcie referendalne, M. Jabłoński, *W sprawie wiążącego charakteru referendum ogólnokrajowego*, [w:] *Mikrokomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 599.

gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o referendum z 1995 r. „sprawa będąca przedmiotem referendum [...] nie może być ponownie poddana pod referendum przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia”<sup>30</sup>. Jak już zostało wspomniane obecnie nie wprowadzono żadnego okresu, przez który organy państwowe winny respektować wynik głosowania ludowego, co niektórzy przedstawiciele doktryny wiążą z brakiem stosownej regulacji konstytucyjnej, która pozwalałaby na wprowadzenie karencji do porządku prawnego RP. W efekcie – przynajmniej zupełnie teoretyczne byłoby możliwe przyjęcie aktu normatywnego, który wprowadzałby w życie rozstrzygnięcie referendalne, a już kolejnego dnia dokonanie jego zmiany, nawet w kierunku, który stałby w sprzeczności z tym rozstrzygnięciem. W dużej mierze wypacza to ideę demokracji partycypacyjnej<sup>31</sup>. W mojej ocenie warto jednak zastanowić się nad tym, czy pomimo braku formalnego określenia karencji nie powinno się przyjąć, że mimo wszystko wynik referendum wiąże aż do czasu kolejnych wyborów parlamentarnych. Nowe wybory można byłoby wszakże uznać za kolejne wyrażenie woli przez suwerena, a jeśli wybrani w wyniku takiego głosowania posłowie i senatorowie uznają za pożądany nowy kierunek regulacji, zyskają do tego legitymację społeczną. Natomiast dokonanie zmian sprzecznych z rozstrzygnięciem suwerena w czasie kadencji parlamentu, która już trwała w chwili referendum, byłoby – moim zdaniem – pozbawione podstaw, gdyż ten parlament nie posiadałby mandatu społecznego do przyjmowania ustaw, które nie odpowiadałyby woli wyborców. Faktu tego nie zmienia nawet przyjęcie w Polsce koncepcji mandatu wolnego, gdyż wynik referendum może być uznany za prawnie dopuszczalne ograniczenia swobody wyboru parlamentarzysty.

Dodać trzeba, że przyjęcie aktu normatywnego, który nie będzie w pełni realizował woli wyborców wyrażonej w referendum, czy też zmiana aktu, który ową wolę realizował w stosunkowo krótkim czasie od jego uchwalenia czy wydania nie może być przez zbiorowy podmiot suwerenności w żaden skuteczny sposób zablokowana. Polskie prawodawstwo nie przewiduje bowiem ani weta ludowego (czy chociażby referendum abrogacyjnego), które pozwalałoby na usunięcie z systemu prawnego aktu społecznie nieakcep-

<sup>30</sup> Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487).

<sup>31</sup> Odmienne M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 84–85.

towanego, ani żadnych mechanizmów pozwalających na zaskarżenie takich działań na drodze sądowej, w tym także do Trybunału Konstytucyjnego. Ten ostatni nie posiada wszakże żadnych kompetencji dotyczących referendum, w tym też związanych z ochroną woli suwerena w nim wyrażonej. W zasadzie jedynymi drogami, jakie mogą być w tym przypadku podjęte są pewne mechanizmy demokracji półpośredniej, jak inicjatywa ustawodawcza obywateli czy prawo petycji. Ewentualnie, za taki środek można uznać kolejne wybory, ale w tym wypadku kwestia rozstrzygnięcia referendalnego i jego wykonania może nie mieć kluczowego znaczenia, gdyż bardziej eksponowane będą spory polityczne i społeczno-ekonomiczne w ujęciu kompleksowym, a nie jedno, konkretne głosowanie ludowe<sup>32</sup>.

Inna sytuacja występuje natomiast wtedy, gdy wynik referendum nie będzie wiążący z uwagi na zbyt niską frekwencję referendalną, a więc wtedy gdy weźmie w nim udział nie więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Wtedy też nie zostało podjęte przez zbiorowy podmiot suwerenności żadne rozstrzygnięcie, co zwalnia organy państwowe z konieczności podjęcia jakichkolwiek działań związanych z realizacją wyniku głosowania. Rodzi się jednak odmienne pytanie. Czy w takiej sytuacji można mówić o owym referendum jako o formie konsultacji społecznych. O ile z formalnego punktu widzenia trudno uznać to za możliwe, jednak *de facto* owo głosowanie takimi konsultacjami jest. Wszystko też zależy od frekwencji referendalnej i jednoznaczności wyrażonej woli. W przypadku, gdy frekwencja nie będzie wyjątkowo niska a odpowiedzi będą jednoznaczne, ciężko byłoby sobie wyobrazić kompletne zignorowanie takich wyników przez organy władzy publicznej. Mimo braku wspomnianego powyżej obowiązku, organy takie powinny, w rozumieniu moralnym, poczynić kroki, które choć w części będą zbieżne z wolą wyborców, którzy w głosowaniu ludowym uczestniczyli<sup>33</sup>.

W tym miejscu godzi się też zastanowić, czy nie byłoby warto, aby dokonać modyfikacji ustawy o referendum ogólnokrajowym w taki sposób, aby wskazać w niej kiedy niewiążące referendum może być uznane za konsultacje ludowe. Byłoby to tym bardziej wskazane, że w chwili obecnej generalnie nie została dokonana ustawowa regulacja tej instytucji, co w mojej ocenie byłoby

<sup>32</sup> Por. P. Winczorek, *op.cit.*, s. 156.

<sup>33</sup> Por. P. Sarnecki, *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 3, s. 22.

ze wszech miar wskazane<sup>34</sup>. Przede wszystkim dawałoby to możliwość określenia konsekwencji, jakie wynikają z przeprowadzonych konsultacji. Z racji ich istotny, wynik nie byłby wiążący dla organów państwowych, aczkolwiek można byłoby zobowiązać konkretnie wskazane podmioty do odniesienia się do rozstrzygnięć, które uzyskały najwyższe poparcie społeczne podczas takiego głosowania. Pokazałoby to przynajmniej stosunek rządzących do tak wyrażonego stanowiska, często popartego przez setki tysięcy, a nawet miliony wyborców, a więc przez liczbę obywateli znacznie większą niż ma to miejsce np. podczas przedkładania obywatelskiego projektu ustawy.

Podsumowując, konieczne jest stwierdzenie, że przyjęte w Polsce rozwiązania dotyczące wyniku referendum oraz sposobu jego realizacji są dalekie od doskonałości. Sam sposób określania wiążącego wyniku referendum, ściśle związany z konieczności przekroczenia pięćdziesięcioprocentowej frekwencji rodzi istotne ryzyko celowego obniżenia liczby głosujących przez bojkotowanie głosowania ludowego przez zwolenników rozwiązania popieranego przez mniejszość, szczególnie wtedy, gdy jest ono rozwiązaniem znajdującym odzwierciedlenie w aktualnym stanie prawnym. Dlatego uważam, że warto zastanowić się nad określeniem progu wiążącego charakter referendum w oparciu o poziom poparcia dla zwycięskiego rozwiązania. Kolejny problem dotyczy implementacji wyniku głosowania referendalnego w przypadku rozstrzygnięcia spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Brak w polskim porządku prawnym ustaw referendalnych, których wprowadzenie – w mojej ocenie – warto rozważyć, stanowi istotne niebezpieczeństwo deformowania woli głosujących w procedurze uchwalania ustaw wykonujących taką wolę. Dodatkowo też, nie występują w polskim porządku prawnym dostateczne gwarancje, które chroniłyby wolę wyrażoną w głosowaniu ludowym. Dotyczy to zarówno mechanizmów odpowiedzialności organów państwowych za opieszałość w wykonywaniu takiej woli, jak również za jej niewykonanie. Niebezpieczeństwo rodzi też brak karencji, która niepozwalaby przez określony czas na dokonywanie zmian naruszających rozstrzygnięcie referendalne. Wszystkie powyższe niedoskonałości mogą powodować instrumentalne traktowanie instytucji referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa, a co za tym

---

<sup>34</sup> Podobnie P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 217.

idzie także znaczący społeczny brak zainteresowania uczestniczeniem w takim głosowaniu.

## Literatura

- Adam T., *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Działocha K., *Uwaga 19 do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Uwaga 4 do art. 6a*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jabłoński M., *W sprawie wiążącego charakteru referendum ogólnokrajowego*, [w:] *Mikro-komentarz dla maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Kuczma P., *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018.
- Naleziński B., *Uwaga 35 do art. 125*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Rost A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 3.
- Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX.
- Szmyt A., *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.



- Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców*, [w:] A. Gajda, A. Rytel Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Wiszowaty M.M., *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendów zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.